

David Gehne

Tim Spier (Hrsg)

Krise oder W

der

Parteiender

David Gehne · Tim Spier (Hrsg.)

Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?



David Gehne
Tim Spier (Hrsg.)

Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?

Festschrift für Ulrich von Alemann



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16670-4

Inhaltsverzeichnis

<i>David Gehne/Tim Spier</i> Krise oder Wandel der Parteiendemokratie? Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann	7
--	---

I. Parteien in systemischer Perspektive

<i>Martin Morlok</i> Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen	19
<i>Jörg Bogumil</i> Parteien in der Kommunalpolitik. Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?	37
<i>Frank Decker</i> Das Präsidentenamt in der Parteiendemokratie	49
<i>Theo Schiller</i> Politikergebnisse der Parteien – Schwachstellen der deutschen Parteienforschung	66
<i>Josef Schmid</i> Führung und Parteien – Über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System	80
<i>Elmar Wiesendahl</i> Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz	92

II. Parteien in nationaler Perspektive

<i>Karl-Rudolf Korte</i> Parteienwettbewerb. Wählen und Regieren im Schatten der Großen Koalition	121
<i>Stefan Marschall/Christoph Strünck</i> Von der Reformpartei zur Partei der Reformen? Die SPD auf der Suche nach ihrer Zukunft	132
<i>Franz Walter</i> Sammlung und Spaltung des bürgerlichen Lagers. Die Erosion und politische Ausdifferenzierung bürgerlicher Politik begann schon unter Adenauer	150

Alf Mintzel

Das Abenteuer Parteienforschung im geteilten Deutschland
der 1960er und 1970er Jahre

160

III. Parteien in internationaler und komparativer Perspektive

Klaus von Beyme

Populismus und Rechtsextremismus in postmodernen Parteiensystemen

177

Sabine Kropp

Koalitionsbildungen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Südosteuropa.
Überlegungen und Ergebnisse zu einem wenig bestellten Forschungsfeld

190

Reinhard Meyers

Staatsklassen als Transformationsbremser?! Anmerkungen zur Entwicklung
des rumänischen Parteiensystems seit der Wende: ein Werkstattbericht

210

Michael Th. Greven

Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt?
Die Parteienforschung angesichts von „Globalisierung“, „Transnationalisierung“
und „Europäisierung“

225

Schriftenverzeichnis Prof. Dr. Ulrich von Alemann

236

Verzeichnis der Autoren

248

Krise oder Wandel der Parteidemokratie?

Festschrift zum 65. Geburtstag von Ulrich von Alemann

David H. Gehne/Tim Spier

Was schenkt man jemandem, der schon alles hat? Auch in akademischen Kreisen lautet die Antwort auf diese Frage häufig: ein Buch, genauer: eine Festschrift. Ulrich von Alemann hat im Jahr 2009 seinen 65. Geburtstag gefeiert. Diesen Anlass haben die Herausgeber dieses Bandes genutzt, um einen wichtigen Aspekt des wissenschaftlichen Schaffens des Jubilars in das Zentrum dieser Publikation zu rücken: die Parteienforschung. Wir haben uns für eine inhaltliche Fokussierung der Festschrift entschieden, da die Zeit für einen umfassenden Blick auf das Lebenswerk Ulrich von Alemanns noch nicht gekommen ist. Es ist ihm aufgrund einer hochschulrechtlichen Besonderheit vergönnt, noch drei Jahre über die eigentliche Pensionsgrenze hinaus tätig zu sein. Und das ist auch gut so.

Ziel der Festschrift war dabei nicht nur, wichtige Weggefährten des Jubilars zu Wort kommen zu lassen, sondern auch prägende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dieses Forschungsfeldes für eine Mitarbeit zu gewinnen, um so Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland abzubilden.

1 Der Stellenwert der Parteienforschung im Werk Ulrich von Alemanns

Um einen Eindruck vom Stellenwert der Parteienforschung im wissenschaftlichen Werk des Jubilars zu gewinnen, wird im Folgenden kurz seine wissenschaftliche Biografie anhand von beruflichen Meilensteinen und wichtigen Publikationen zusammengefasst. Dabei kann nur ein Ausschnitt der thematischen Vielfalt im Werk Ulrich von Alemanns berücksichtigt werden, da eine umfassende Würdigung seines Werkes den Rahmen einer Einführung in diese Festschrift zur Parteienforschung sprengen würde.¹ Vor allem seine bedeutenden Rollen als Berater von politischen Akteuren in Bund und Land, nicht zuletzt als Mitglied der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten Johannes Rau 2000/2001, als vielgefragter Kommentator aktueller Ereignisse in den Medien und als engagierter Hochschullehrer können hier nur am Rande Berücksichtigung finden, obwohl sie ihm sehr wichtig sind. Denn Ulrich von Alemann versteht sich als Mittler zwischen den Welten, zwischen Wissenschaft und Politik, zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit und zwischen Lehrenden und Lernenden, da er, wie er es selbst ausdrückt, „ganz altmodisch an die Aufklärungsfunktion der Wissenschaft glaubt“ und an ihre Aufgabe, politische Mündigkeit und Kritikfähigkeit zu fördern und zu verbreiten.

Ulrich von Alemann wurde am 17. August 1944 in Seebach/Thüringen geboren. Er studierte Politikwissenschaft, Soziologie, Staatsrecht und Geschichte in Münster, Köln und Bonn. Er verbrachte 1969/70 ein Studienjahr an der University of Alberta in Edmonton und erwarb 1971 einen Master of Arts. In seiner Master of Arts Thesis (Titel: „The Impact of Institutional Devices on Intra-party Democracy. Theoretical Reflections and the Case of German Party Law“), gekürzt veröffentlicht als Aufsatz in der Politischen Vierteljahres-

¹ Ein Verzeichnis der wissenschaftlichen Schriften des Jubilars findet sich am Ende dieses Bandes.

schrift (von Alemann 1972), nimmt Ulrich von Alemann ein zentrales Thema der Parteienforschung auf. Ausgehend von Michels These der Oligarchisierung analysiert er, wie weit mit Hilfe des damals neuen Parteiengesetzes Parteien demokratisiert werden konnten. Schon zwei Jahre später wurde Ulrich von Alemann bei Prof. Dr. Karl Dietrich Bracher an der Universität Bonn promoviert mit der Arbeit „Koalitionssysteme und Parteiendualismus. Eine Kritik von Parlamentarismustheoremen“. Ursprünglich als empirische Studie in Anlehnung an Douglas Rae konzipiert, konzentrierte sich der Autor schließlich auf die historisch-theoretischen Aspekte von verschiedenen Ansätzen der Parlamentarismustheorie und deren Einfluss auf die Parteientheorie (von Alemann 1973). In den darauf folgenden Jahren erweiterte sich der thematische Fokus hin zu einer breiteren Auseinandersetzung mit Partizipationsformen im Rahmen eines größer angelegten DFG-Projektes (von Alemann 1975).

1977 vertrat Ulrich von Alemann zunächst den Lehrstuhl von Prof. Dr. Claus Offe in Bielefeld und wurde zum Jahresende 1977 zum Professor für Politikwissenschaft an der Pädagogischen Hochschule Rheinland in Neuss ernannt. Ausgehend von einem empirischen Projekt zur Erforschung der Funktion und Strukturen von Parteien und Verbänden am Beispiel von SPD und Gewerkschaften (von Alemann/Heinze 1979) erschloss Ulrich von Alemann sich ein neues Themenfeld, das seine wissenschaftliche Tätigkeit der nächsten Jahre bestimmen sollte. Zum einen wurde die theoretische Debatte um Pluralismus und (Neo-)Korporatismus vorangetrieben (von Alemann 1981a), zum anderen aber auch das Thema des Einflusses von Verbänden und Interessenorganisation auf das politische System neu aufgegriffen (von Alemann/Fornrdan 1983; von Alemann 1987). 1980 wechselte Ulrich von Alemann auf einen Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität/Gesamthochschule Duisburg. Dort blieb er vier Jahre und hatte schließlich von 1984 bis 1998 trotz weiterer Rufe an die Universitäten Stuttgart und Potsdam eine Professur an der FernUniversität in Hagen inne. Von 1984 bis 1989 leitete Ulrich von Alemann ein großes Forschungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen zur sozialverträglichen Technikgestaltung mit ca. 100 Einzelprojekten, das Niederschlag in zahlreichen Publikationen gefunden hat (z.B. von Alemann/Schatz 1986; von Alemann u.a. 1992). Von 1994 bis 1996 leitete er zusammen mit Prof. Dr. Josef Schmid das Forschungsprojekt „Organisationsstruktur und Organisationsreform der ÖTV“ (von Alemann/Schmid 1998) und baute parallel dazu die „Forschungs-Initiative Verbände“ auf.

Seit 1998 lehrt und forscht Ulrich von Alemann an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Im Jahr 2000 erschien erstmals die Einführung in das Parteiensystem Deutschlands, die mittlerweile in der vierten Auflage vorliegt und damit endgültig den Rang eines Standardwerkes erreicht hat (von Alemann 2010). Dieses Buch steht stellvertretend für den besonderen Stil des Jubilars. Es ruht auf einem breiten wissenschaftlichen Fundament, ist umfassend im Zugang und doch in einer Sprache geschrieben, die bildreich und verständlich ist, so dass auch Studierende und interessierte Laien einen Zugang zu dieser komplexen Materie finden können.

Das sich seit Mitte der 1990er Jahre wandelnde Verhältnis von Medien und Parteien war ein weiteres wichtiges Thema, das Ulrich von Alemann in zahlreichen Publikationen analysiert und diskutiert hat (z.B. von Alemann 1997; von Alemann/Marschall 2002). Ulrich von Alemann wurde 2000 in die Parteienfinanzierungskommission des damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau berufen, deren Empfehlungen die Neuordnung der Parteienfinanzierung stark geprägt hat. Mit den Schattenseiten der privaten Parteienfinanzierung hatte sich Ulrich von Alemann jedoch schon infolge der Flick-Spendenaffäre Anfang der

1980er Jahren eingehend befasst. Dies gipfelte in der theoretischen Neuvermessung der politischen Korruption im Rahmen des vom Jubilar herausgegebenen Sonderbands der Politischen Vierteljahresschrift unter dem Titel „Dimensionen politischer Korruption“ (von Alemann 2005). Seit dem Jahr 2003 ist Ulrich von Alemann stellvertretender Direktor des „Instituts für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung“ an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und hat in dieser Funktion die Weiterentwicklung des Instituts hin zu einer interdisziplinären Kooperation von Politikwissenschaftlern und Juristen begleitet und zahlreiche Drittmittelprojekte zu Themen wie Parteienfinanzierung und politische Korruption durchgeführt. Seit 2009 leitete er zusammen mit Prof. Dr. Markus Klein die „Deutsche Parteimitglieder-Studie 2009“ (von Alemann/Spier 2008). Sie untersucht die sozialstrukturelle, psychographische und aktivitätsbezogene Zusammensetzung der Mitgliedschaft der deutschen Parteien sowie die Motive des Parteibeitritts, der innerparteilichen Aktivität und des Parteiaustritts. Als Teilreplikation der Potsdamer Parteimitgliederstudie aus dem Jahr 1998 stehen insbesondere das dynamische Moment des Wandels über den Zeitraum eines Jahrzehnts sowie dessen Auswirkungen auf die Entwicklung der Parteiendemokratie in der Bundesrepublik im Vordergrund. Dieser kurze Abriss ist also kein Abgesang auf den Parteienforscher Ulrich von Alemann, denn mit Spannung erwarten wir die Publikation erster Ergebnisse dieser Studie.

2 Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?

Die Beschreibung und Bewertung der Veränderungen im Gefüge der Parteiendemokratie waren stets Leit motive der Forschung Ulrich von Alemanns. Die wichtigsten empirischen Entwicklungen lassen sich in acht Punkten zusammenfassen (von Alemann 2003: 187ff): Die Mitgliedschaft der Parteien geht seit den 1980er Jahren zurück – unterbrochen nur durch einen kurzen Aufschwung im Zuge der Wiedervereinigung. Die Wahlbeteiligung als wichtiger Ausdruck der Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung sinkt nahezu stetig und hat bei den letzten zwei Bundestagswahlen jeweils bundesdeutsche Tiefstwerte erreicht. Dabei ist besonders die Entfremdung Jugendlicher von der Politik bedenklich, was sich unter anderem in der noch stärker zurückgehenden Wahlbeteiligung von Jungwählern zeigt. Der Konzentrationsgrad des Parteiensystems verringert sich systematisch; die beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD können immer weniger Wählerstimmen auf sich vereinigen. Der Anteil von sogenannten Stammwählern, die sich kontinuierlich für ein und dieselbe Partei entscheiden, vermindert sich. Gleichzeitig mehren sich politische Skandale, über die in den Medien berichtet wird, gerade im Bereich der Parteienfinanzierung. Das Vertrauen in Parteien und Politiker geht überdies drastisch zurück. Selbst die jeweils in Opposition befindliche Volkspartei kann in der Regel nicht mehr von der gestiegenen Unzufriedenheit profitieren, was insbesondere für die SPD gilt.

Man kann diese empirischen Befunde als Symptome für eine Krise der deutschen Parteiendemokratie begreifen (vgl. etwa Vester 2003; Landfried 2004). Allein: Diese Deutungsweise ist keineswegs zwingend und geht mit der Gefahr einher, durch plakativ-generalisierende normative Bewertungen die komplexen Ursachen der Einzelphänomene zu verdecken. Der Begriff der „Krise“ ist zur Bewertung von Veränderungen im Parteiensystem offenbar schnell bei der Hand. Bereits 1981 unternahm Ulrich von Alemann eine kritische Bestandsaufnahme der in Medien und Wissenschaft diskutierten „Parteienkrisen“ seit

Gründung der Bundesrepublik. Er kam schon damals auf zehn als gravierend empfundene „Krisen“ (von Alemann 1981b: 111), wobei sowohl ihre numerische Zahl wie auch ihre wahrgenommene Intensität inzwischen deutlich zugenommen haben dürfte.

Wieso werden Veränderungen im Parteiensystem in Deutschland so häufig krisenhafte Tendenzen attestiert? Es gibt zumindest drei Faktoren, die eine Deutung von Wandlungstendenzen als Krisen in der Debatte begünstigen: Erstens sind in der politischen Kultur Deutschlands Ressentiments gegen Parteien immer noch tief verwurzelt. Sie mögen ihre Ursprünge in der konservativ-bürgerlichen Ablehnung des „Parteienstreits“ im 19. Jahrhundert haben, sich aus negativen Erfahrungen der Weimarer Republik speisen oder Reaktion auf die Monopolisierung staatlicher Gewalt durch die Staatsparteien in den beiden deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts sein. Der Anti-Parteien-Affekt ist jedenfalls in einem Teil der Publikationen, die eine krisenhafte Entwicklung der deutschen Parteiendemokratie konstatieren, deutlich zu spüren (vgl. etwa von Arnim 2009). Zweitens wird die Charakterisierung von Wandlungstendenzen als Krisen auch durch die Medienlandschaft begünstigt. Der Nachrichtenwert einer Entwicklung steigt, je mehr ihr dramatische und negative Eigenschaften zugeschrieben werden können. Die kaum mehr zu erfassende Anzahl von Krisen, die allein der SPD inzwischen attestiert wurden, ist beredtes Zeugnis für diese Tendenz. Schließlich mischt sich drittens in die Bewertung des Wandels auch allzu oft eine geradezu nostalgische Perspektive: Wer den Zustand der heutigen Parteiendemokratie mit der in der Hochzeit der parteipolitischen Partizipation etwa in den 1970er Jahren vergleicht, wird unschwer negative Trends entdecken, etwa sinkende Mitgliederzahlen, sinkende Wahlbeteiligung und steigende Unzufriedenheit mit den politischen Parteien. Doch ist es angemessen, diesen Vergleichspunkt zu wählen? Sind nicht vielleicht die 1970er Jahre in der längeren historischen Perspektive die erklärungsbedürftige Ausnahme, die vielleicht nur unter besonderen Bedingungen wie hohem wirtschaftlichen Wachstum, einem relativ finanzkräftigen Staatswesen und einem ausgeprägten gesamtgesellschaftlichen Wohlstand zustande gekommen sind?

Hier sind wir bei einem Punkt angelangt, der Ulrich von Alemann im Bereich der Parteienforschung stets wichtig war: Die unaufgeregte Analyse des Wandels in all seinen empirischen Facetten, jenseits jeglichen Alarmismus. Für die Analyse des Wandels der Parteiendemokratie sollten vier Punkte beachtet werden: Zunächst sollten einzelne Wandlungstendenzen zunächst separat nach spezifischen Ursachen untersucht werden, ohne möglicherweise bestehende Zusammenhänge zu ignorieren. Weiterhin ist es wichtig, für Vergleiche die längere historische Perspektive zu berücksichtigen, um besser beurteilen zu können, was der Regelfall, was hingegen die Ausnahme ist. Darüber hinaus sollten Parteien nicht als reaktionsunfähige Organisationen aufgefasst werden, die hilflos gesellschaftlichen Veränderungen ausgesetzt sind. Sie selbst können sich natürlich verändern und an gewandelte Rahmenbedingungen anpassen (von Alemann/Spier 2009). Sollte man auch unter Beachtung dieser Kriterien zu der Erkenntnis kommen, dass die Parteiendemokratie in ihrer heutigen Form an Funktionsfähigkeit verloren hat, so stellt sich bei der normativen Bewertung dieser Entwicklung schließlich immer noch die Frage: Was sind die Alternativen zur Parteiendemokratie? Können sie als negativ wahrgenommene gesellschaftliche Entwicklungen wirklich beheben? Oder bringen sie ihre eigenen, spezifischen Defizite und Problem mit sich?

3 Die Beiträge des Bandes

Wir freuen uns, mit diesem Band eine Festschrift vorlegen zu können, die zwar thematisch fokussiert ist, innerhalb des Bereichs der Parteienforschung aber ein breites Spektrum an Autoren und Gegenständen abdeckt. Die einzelnen Beiträge sind zu drei Themenfeldern zusammengefasst, die jeweils eine spezifische Perspektive der Parteienforschung repräsentieren. Im Kapitel „Parteien in systemischer Perspektive“ liegt der Schwerpunkt der Aufsätze zunächst auf der funktionalen Analyse von politischen Parteien innerhalb von politischen Systemen und spezifischen Subsystemen. Neben eher im Bereich der Parteientheorie verorteten Beiträgen finden sich hier auch solche, die die Rolle von Parteien innerhalb bestimmter Institutionen untersuchen. Das Kapitel „Parteien in nationaler Perspektive“ wendet sich hingegen den Spezifika des deutschen Parteiensystems zu. Neben der Analyse der aktuellen Wettbewerbssituation in Deutschland werden hier zudem Betrachtungen von Einzelparteien, gerade auch in historischer Perspektive, vorgenommen. Schließlich befasst sich das letzte Kapitel „Parteien in internationaler und komparativer Perspektive“ mit anderen Parteiensystemen und ihrem Vergleich.

Das Kapitel „Parteien in systemischer Perspektive“ wird mit einem parteientheoretisch ausgerichteten Beitrag vom *Martin Morlok* eingeleitet. Aus einer Auseinandersetzung mit den empirischen Funktionen politischer Parteien heraus entwickelt der Düsseldorfer Parteienrechtler eine Charakterisierung dieser Organisationen als „Spezialorgane demokratischer Einflussnahme“ und fasst sie damit als institutionelle Konkretisierung des Demokratieprinzips auf. Diese Ausformung des Demokratieprinzips hat gegenüber alternativen Formen den Vorteil, dass sie auch weniger organisations- und finanzstarken Interessen eine Beeinflussung von Politik ermöglicht und so die politische Chancengleichheit in der Demokratie befördert.

Jörg Bogumil nimmt die Wandlungs- und Krisentendenzen des deutschen Parteiensystems zum Ausgangspunkt, um die Rolle der Parteien auf der kommunalen Ebene zu beleuchten. Seit den 1990er Jahren finden hier umfassende institutionelle Reformprozesse statt, die die Frage aufkommen lassen, ob die Kommunalparteien „Hoffnungsträger in der Parteienkrise“ sein können. Doch versucht man die repräsentative Demokratie auf kommunaler Ebene mit der Unterscheidung von Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie empirisch zu erfassen, so muss man feststellen, dass die Parteipolitisation der Kommunalpolitik im Sinne konkurrenzdemokratischer Strukturen allgemein eher rückläufig ist.

Die Rolle der Parteien bei der Wahl des Bundespräsidenten wird in einem Beitrag von *Frank Decker* untersucht. Die Wiederwahl Horst Köhlers zum Bundespräsidenten trotz fehlender schwarz-gelber Mehrheit in der Bundesversammlung ist für den Bonner Parteienforscher Anlass, die Besetzung des Amtes im Lichte koalitionspolitischer Konstellationen zu analysieren. Im Anschluss daran erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Alternativen zum Wahlverfahren, wobei Decker zu dem Ergebnis kommt, dass eine Direktwahl des Bundespräsidenten einen Fremdkörper im institutionellen Gefüge der Bundesrepublik darstellen würde.

Theo Schiller nimmt sich eines wissenschaftlich bisher wenig beachteten Themas an: den Politikergebnissen von politischen Parteien. In der Parteienforschung herrscht nach Auffassung des Marburger Politikwissenschaftlers bisher eine starke Input-Orientierung vor. Es werden zwar die externen und internen Einflüsse auf Parteien detailliert analysiert, hingegen sind die von ihnen produzierten Politikergebnisse ein bisher wenig beachtetes

Forschungsfeld. Schiller untersucht in dieser Perspektive sowohl die Standardliteratur der allgemeinen Parteienforschung wie auch die Einzeldarstellungen zu den Politikergebnissen bestimmter Regierungskonstellationen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Ergebnisprofile von Regierungsparteien in der zukünftigen Parteienforschung systematisch berücksichtigt werden sollten.

Dem schwierigen Verhältnis von Führung und Parteien wendet sich *Josef Schmid* in seinem Beitrag zu. Er weist vor allem auf den Widerspruch von Demokratie und Effizienz im Kontext von *leadership* in der Parteiendemokratie hin. Aus einer Auseinandersetzung mit dem politikwissenschaftlichen Diskussionsstand heraus stellt Schmid fest, dass die weitere Erforschung politischer Führung in Parteien vor erheblichen theoretischen, konzeptionellen wie methodischen Problemen steht. Im Bereich der normativen Bewertungsmaßstäbe für politische Führung in Parteien plädiert er dafür, die drei Kriterien Partizipation, Offenheit/Transparenz und Effizienz als Maßstab für gute Führung zu verwenden.

Das erste Kapitel der Festschrift schließt schließlich *Elmar Wiesendahl* mit einer Bilanz zu zwei Jahrzehnten *party-change*-Forschung ab. Er rekonstruiert in seinem Beitrag umfassend die verschiedenen Modelle und Typologien, die zur Darstellung und Erklärung des Strukturwandels von Parteien angeboten werden. In der Diskussion der verschiedenen Ansätze stellt er unterschiedliche Defizite fest: Den meisten Verlaufstypologien fehlen Klassifikationskriterien, die trennscharf den Sprung von einem Stadium in ein anderes abbilden. Die Merkmalskombinationen einzelner Modelle stehen zudem häufig in einem relativ beliebigen Verhältnis, ohne dem Ideal eines systematischen, kausal interpretierbaren Beziehungszusammenhangs zu entsprechen. Schließlich kritisiert er, dass viel zu häufig von einzelnen Wandlungstendenzen in Parteien auf den generellen Wandel von Parteien geschlossen wird.

Karl-Rudolf Korte eröffnet in seinem Beitrag das Kapitel „Parteien in nationaler Perspektive“ mit einer Diskussion des Parteienwettbewerbs im „Superwahljahr 2009“. Dabei stehen die sich abzeichnenden neuen Koalitionsoptionen im Vordergrund der Betrachtung. Der Duisburger Parteienforscher setzt sich dabei insbesondere mit den strukturellen und situativen Veränderungen des bundesdeutschen Parteiensystems auseinander, die im Zuge der zweiten Großen Koalition auf Bundesebene entstanden sind und bisher kaum erprobte Regierungskonstellationen möglich oder sogar notwendig machen. Die neue Komplexität des Koalitionsmarktes ist für ihn aber kein Grund zur Sorge. Vielmehr handelt es sich in Kortes Deutung um eine Angleichung des politischen Systems in Deutschland an Koalitionsmuster, Koalitionstypen und Regierungsformate, die in Europa mittlerweile eher Regel als Ausnahme sind.

Die Analyse spezifischer Parteien leiten dann *Stefan Marschall* und *Christoph Strünck* mit einem Beitrag zur Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Sie beschreiben zunächst historisch den Wandel der Sozialdemokratie von einer „Reformpartei“ zu einer „Partei der Reformen“. Den Reformbegriff greifen sie nach einer theoretischen Auseinandersetzung auf, um die Agenda der Sozialdemokratie in wichtigen programmatischen Feldern zu untersuchen. Sie stellen dabei fest, dass sich das Reformkonzept der Sozialdemokratie gewandelt hat: War die Reform früher programmatisches Ziel, so wird sie mittlerweile als Mittel gesehen, um sich dem beschleunigten Wandel einer bereits grundlegend reformierten Gesellschaft anzupassen.

Der Göttinger Parteienforscher *Franz Walter* wendet sich in seinem Beitrag den Erosionstendenzen im bürgerlichen Lager in historischer Perspektive zu. Die politische Ausdiffe-

renzung jenes Lagers verortet er bereits in der Ära Adenauer. Er macht die Erosionstendenzen an drei Beispielen fest: Die Erklärung der „Göttinger Achtzehn“ gegen die atomare Bewaffnung der Bundeswehr, die nationalprotestantische Abspaltung in Form der „Gesamtdeutschen Volkspartei“, sowie die Öffnung der FDP für die Option sozialliberaler Koalitionen. Walter sieht in diesen drei Entwicklungen die Ursache für das Phänomen, das breite Teile des Bildungsbürgertums heute im Lager der linken Parteien ihre politische Heimat sehen.

In einem sehr persönlich geprägten Beitrag beschreibt *Alf Mintzel* das „Abenteuer Parteienforschung“ in den 1960er und 1970er Jahren. Der Passauer CSU-Forscher schildert, wie er sich als Wissenschaftler am damals als links geltendem Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin die konservative CSU als Forschungsfeld erschloss und trotz vielerlei Widerstände und Probleme Zugang zu den Aktenbeständen der bayerischen Dominanzpartei erhielt. Die Expeditionen in den „Bayerischen Kongo“ haben sich für Mintzel gelohnt: Er wurde, trotz des „Berlin-Malus“, zum anerkannten Experten für die Partei, der später in den Medien gerne als „CSU-Professor“ etikettiert wurde.

Das Kapitel „Parteien in internationaler und komparativer Perspektive“ eröffnet *Klaus von Beyme*. Der international renommierte Heidelberger Politikwissenschaftler widmet sich in seinem Beitrag dem Phänomen von Populismus und Rechtsextremismus in postmodernen Parteiensystemen. Über eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Definitionen und Typologien liefert er eine dichte Beschreibung des Populismus, um sich anschließend der Frage zuzuwenden, in welchem Verhältnis Populismus und Rechtsextremismus stehen. In von Beymes Deutung unterscheidet sich der Rechtsextremismus vom Populismus vor allem durch eine starke Parteiorganisation und eine systemfeindliche Ausrichtung. Abschließend stellt er das Phänomen Populismus in den Kontext normativer Demokratiekonzeptionen jüngerer Datums.

Sabine Kropp befasst sich in ihrem Beitrag mit dem bisher wenig bearbeiteten Thema der Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität in den mittel- und südosteuropäischen Staaten. Aus einer Analyse der empirischen Befunde zu diesen Staaten heraus kommt die Professorin an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer zu dem Ergebnis, dass sich viele in der Koalitionsforschung etablierte Theoreme für Mittel- und Südosteuropa nicht ohne weiteres bestätigen lassen. Sie plädiert dafür, die Koalitionstheorien stärker zu kontextualisieren und Untersuchungen mit großen wie auch kleinen Fallzahlen systematisch aufeinander zu beziehen.

In seiner Analyse des rumänischen Parteiensystems geht *Reinhard Meyers* der Frage nach, ob sich die im europäischen Vergleich einzigartige Volatilität, Fragmentierung und Polarisierung des Systems über den ursprünglich für Entwicklungsländer entwickelten Staatsklassenansatz erklären lässt. Der Politikwissenschaftler an der Universität Münster geht davon aus, dass sich die alte kommunistische Nomenklatura nach 1989 in Rumänien als Staatsklasse neu etabliert hat. Trotz einer inzwischen erfolgten ideologischen Ausdifferenzierung dieser Staatsklasse lässt sie aufgrund parteiübergreifender Klientelbeziehungen und Abhängigkeitsverhältnisse nur solche Reformen zu, die in ihrem Interesse liegen. Selbst die auf die Verminderung wirtschaftlicher und sozialer Disparitäten ausgerichtete Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union scheitert an dieser Staatsklasse, die so als „Transformationsbremse“ wirkt.

Der Hamburger Politikwissenschaftler *Michael Th. Greven* schließt den Band mit einer Diskussion der Frage ab, ob Parteien heute noch alternativlos sind. Sein Hauptargument

ist, dass die heutigen Parteien unter spezifischen historischen Bedingungen entstanden sind, die sich angesichts aktueller Wandlungsprozesse wie „Globalisierung“, „Transnationalisierung“ und „Europäisierung“ fundamental verändert haben. Im Kontext transnationaler *governance* spielen sie seiner Ansicht nach heute kaum noch eine Rolle – vielmehr dominiert in diesem Bereich das vielfach intransparente und von taktischen Kompromissen dominierte Handeln der Exekutive. Daher geht er davon aus, dass sich früher oder später auch die Rolle und Bedeutung von Parteien wandeln müssen.

Wir bedanken uns ganz herzlich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und die ausgezeichnete Zusammenarbeit bei der editorischen Arbeit. Unser Dank gilt außerdem dem VS-Verlag und unserem Lektor Frank Schindler für die großzügige Unterstützung dieser Publikation. Abschließend soll vor allem noch die konspirative Hilfe von Dr. Monika von Alemann-Schwartz erwähnt werden, die uns wichtige Tipps bei der Auswahl der Autoren gegeben hat. Auch dafür unseren herzlichen Dank.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1972): Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des Deutschen Parteiengesetzes von 1967, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 13, H. 2, S. 181-204.
- Alemann, Ulrich von (1973): Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien, Düsseldorf.
- Alemann, Ulrich von (1981b): Parteiendemokratie und Bürgermitwirkung, in: Landeszentrale für politische Bildung NRW (Hg.), Demokratie als Teilhabe, Köln, S. 107-118.
- Alemann, Ulrich von (1987): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen.
- Alemann, Ulrich von (1997): Parteien und Medien, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 478-494.
- Alemann, Ulrich von (2003): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Opladen.
- Alemann, Ulrich von (2010): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, Wiesbaden.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) (1975): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Opladen.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) (1981a): Neokorporatismus, Frankfurt a.M.
- Alemann, Ulrich von (Hg.) (2005): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Sonderheft 35 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden 2005.
- Alemann, Ulrich von/Forn dran, Erhard (Hg.) (1983): Interessenvermittlung und Politik, Opladen.
- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.) (1979): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen.
- Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (Hg.) (2002): Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden.
- Alemann, Ulrich von/Schatz, Heribert (1986): Mensch und Technik. Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen Technikgestaltung, Opladen.
- Alemann, Ulrich von/Schatz, Heribert/Simonis, Georg (1992): Leitbilder Sozialverträglicher Technikgestaltung. Ergebnisbericht des Projektträgers zum NRW-Landesprogramm „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“, Opladen.
- Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef (Hg.) (1998): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden.
- Alemann, Ulrich von/Spier, Tim (2008): Parteimitglieder nach dem „Ende der Mitgliederpartei“. Ein Überblick über Forschungsergebnisse für Westeuropa seit 1990, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 37, H. 1, S. 29-44.
- Alemann, Ulrich von/Spier, Tim (2009): Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S. 32-49.

Arnim, Hans Herbert von (2009): Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, München.

Landfried, Christine (2004): Die Krise der Parteiendemokratie in Deutschland, in: Tsatsos, Dimitris Th./Venizelos, Evangelos/Contiades, Xenophon I. (Hg.), *Political Parties in the 21st Century*, Berlin u.a., S. 67-78.

Vester, Michael (2003): Die Krise der politischen Repräsentation. Spannungsfelder und Brüche zwischen politischen Eliten, oberen Milieus und Volksmilieus, in: Hradil, Stefan/Imbusch, Peter (Hg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, S. 237-270.

I. Parteien in systemischer Perspektive

Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen

Martin Morlok

1 Funktionskataloge politischer Parteien

„Die Aufgaben- und Funktionskataloge von Parteien sind fast so zahlreich, wie es Parteienforscher gibt; die Aufgabenlisten fast so vielfältig, wie die Parteien Satzungen und Programme besitzen“, schreibt Ulrich von Alemann (2003: 209) in seinem bekannten Lehrbuch zum Parteiensystem der Bundesrepublik. Wie lässt sich diese Vielfalt erklären und was sind die eigentlichen Funktionen politischer Parteien?

Parteien können als eine institutionelle Folgeerscheinung der verfassungsrechtlichen Zulassung gesellschaftlicher Mitsprache bei staatlichen Entscheidungen interpretiert werden. In einem berühmt gewordenen Bild hat *Heinrich Triepel* (1930: 12) das Verhalten des Staates gegenüber den politischen Parteien einst als eine vierfache historische Stufenfolge von Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung und Inkorporation charakterisiert. Das letzte Stadium wurde in der Bundesrepublik Deutschland 1949 durch die Aufnahme der Parteien in das Grundgesetz erreicht. In Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG heißt es: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

Die (auch international) zunehmende verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien (siehe hierzu van Biezen/Borz 2009) wirft allerdings ein Problem auf. Die Parteien als freie Kräfte im Spiel der gesellschaftlichen Interessen zielen auf die organisierte staatliche Wirkungseinheit, das System der Herstellung rechtlich verbindlicher Entscheidungen. Damit ist ein Problem der Vermittlung zwischen diesen beiden Sphären begründet (Grimm 1994: 599ff). Die Vermittlung zwischen gesellschaftlichem Ursprung und staatlichem Einwirkungsbereich setzt die Parteien unter besondere Spannung und macht ihre Tätigkeit ambivalent. Das wird deutlich an der Erhebung der politischen Parteien in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution (BVerfGE 1, 208 (225); 4, 27 (30f); 20, 56 (100f)), obwohl sie vornehmlich „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“ (BVerfGE 85, 264 (287) im Anschluss an BVerfGE 20, 56 (101)) sind.

Auch wenn im Ergebnis Einigkeit über diese Vermittlungsaufgabe besteht, so gibt es doch eine lebhaftige Diskussion darüber, wie die Aufgaben und Leistungen der Parteien angemessen zu beschreiben sind, welche Einzelaspekte der Vermittlungsaufgabe als wichtig hervorzuheben sind. Das Parteiengesetz selbst trifft in § 1 Abs. 2 eine Reihe von Aussagen darüber, auf welche Art und Weise Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken haben.

Demnach sollen sie (1) auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, (2) die politische Bildung anregen und vertiefen, (3) die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, (4) zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, (5) sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, (6) auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, (7) die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatli-

chen Willensbildung einführen und (8) für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.

Dieser vom Umfang her bereits recht beachtliche Katalog von acht Aufgaben wurde 1980 in der Wissenschaft noch einmal erheblich erweitert. Unter Auswertung der Parteienforschung der 1960er- und 1970er-Jahre trug *Elmar Wiesendahl* (1980: 188) sage und schreibe 18 verschiedene Funktionen zusammen, die als Aufgaben und Aktionsformen den Parteien zugeschrieben wurden. Diesem etwas unhandlichen Deutungsangebot stellte *Winfried Steffani* (1988: 549ff) eine deutlich sparsamere Variante von insgesamt vier gesamtgesellschaftlichen Hauptfunktionen der Parteien gegenüber, die sich mit den Stichworten Transmission, Herrschaft, Legitimation und Rekrutierung angemessen umschreiben lassen.

Im Anschluss an Steffani unterbreitete *Ulrich von Alemann* ein Kompromissangebot, welches das Gewicht von der klassisch systemischen Top-Down-Perspektive stärker in Richtung der Beteiligungs- und Selbstverwirklichungschancen verschob, welche Parteien den einzelnen Bürgern bieten. Gleichzeitig wurde Steffanis Analyse von Parteien als Interessengruppen in eigener Sache und Karrierevehikel wohlwollend aufgenommen. Die schamhafte Ausblendung von Patronage oder Parteienfilz laufe andernfalls auf „einseitige Staatsbürgerkunde“ hinaus, „die vor realen Phänomenen die Augen verschließt oder sie der politischen Skandalpublizistik überlässt“ (von Alemann 2003: 211). In der Addition von vier Hauptfunktionen von Parteien in pluralistisch-parlamentarischen Demokratien – Transmission, Selektion, Integration und Legitimierung – und drei Zusatzfunktionen – Partizipation, Selbstregulation und Sozialisation – die sich aus den erwähnten Überlegungen ergeben, gelangt von Alemann so schließlich zu sieben Funktionen, die in einen eigenen Definitionsvorschlag des Phänomens der politischen Partei münden. Demnach sind Parteien „auf Dauer angelegte, freiwillige Organisationen, die politische Partizipation für Wähler und Mitglieder anbieten, diese in politischen Einfluss transformieren, indem sie politisches Personal selektieren, was wiederum zur politischen Integration und zur Sozialisation beiträgt und zur Selbstregulation führen kann, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu befördern“ (von Alemann 2003: 217).

Ohne die Erklärungskraft dieses verdienstvollen Ansatzes schmälern zu wollen, möchte ich im Folgenden einen etwas anderen Weg einschlagen. Die verschiedenen Funktionskataloge treffen insgesamt durchaus die Realität, ihre Verschiedenartigkeit und die unterschiedliche Zahl der aufgeführten Funktionen lässt sich erklären aus dem unterschiedlichen Blickwinkel, den die jeweiligen Theoretiker auf die Parteitätigkeit werfen. Zum einen macht es einen erheblichen Unterschied, wie abstrakt die gewählte Betrachtung angesetzt wird. Je konkreter man sich mit den Aktivitäten der Parteien und dem Geschehen in den Parteien auseinandersetzt, desto mehr unterschiedliche Facetten werden sichtbar und desto mehr Parteifunktionen werden aufgelistet. Einfach formuliert: Je genauer man hinsieht, desto mehr sieht man. Die detailreichere Betrachtung hat allerdings den Nachteil, unübersichtlich zu werden. Eine abstrahierende und raffende Beschreibung erleichtert es, Wesentliches zu erkennen. Deswegen werde ich im Folgenden eine Beschreibung der Parteifunktionen wählen, die mit drei Funktionen auskommt und sogar zu *einer* Beschreibung der Parteien gebündelt werden kann.

Die Betrachtung der Parteien führt auch zu unterschiedlichen Funktionsaussagen, je nachdem, welchen Bezugspunkt man wählt. Man kann die Funktion der Parteien für die Gesamtgesellschaft in einer Demokratie beschreiben oder für die Durchsetzung der Interessen der unterschiedlichen Gruppen, man kann auf die Wähler oder die Parteimitglieder

abheben (in dieser Perspektive wird dann eine Parteifunktion „Mittel zur Beförderung der eigenen politischen Karriere“ plausibel).

Angesichts dessen, dass die Parteien eben eine Vermittlungsaufgabe in Bezug auf den Staatsapparat haben, hängen Erscheinungsbild/Form und Funktion der Parteien auch ab vom Regierungssystem. Parteien leisten in parlamentarischen Demokratien anderes als in Präsidialdemokratien. Parteien sind also Instrumente, die in einem ganz bestimmten institutionellen Zusammenhang wirken und von dorthin ihre Aufgaben empfangen und darauf gerichtet auch ihre Leistungen erbringen. Macht man sich dies klar, so ist es leicht einsehbar, dass die europäischen politischen Parteien, also die Parteien, die im Institutionensystem der Europäischen Union tätig werden, anders aussehen und anderes leisten als die Parteien in den Mitgliedstaaten.

2 Kernfunktionen politischer Parteien

Eine verhältnismäßig abstrakt ansetzende Analyse kann die Leistungen der Parteien in *drei Funktionen* zusammenfassend beschreiben.

2.1 Interessenvermittlung

Parteien sind Organisationen, die in der Gesellschaft vorhandene Interessen aufnehmen und in den politischen Entscheidungsgang hinein vermitteln. Sie sind in dieser Hinsicht Organisationen der Interessendurchsetzung. Was hier im ersten Zugriff als „Interessen“ beschrieben wurde, ist sinnvollerweise noch zu untergliedern in materielle Interessen einerseits und ideelle Überzeugungen andererseits. Die Politik wird keineswegs nur von handfesten materiellen Interessen, letztlich einem Verteilungskampf um Einkommen, bestimmt, sondern in nicht unerheblichen Feldern auch von religiösen, moralischen oder eben auch politischen Überzeugungen. Die lebhafteste Diskussion um die Zulässigkeit von Schwangerschaftsunterbrechungen oder die Einführung einer Ehe (oder nur eines eheähnlichen Institutes) für gleichgeschlechtliche Paare mag dies illustrieren. Die Unterscheidung von Interessen und Überzeugungen ist deswegen wichtig, weil Interessenkonflikte und Überzeugungskonflikte unterschiedlichen Logiken folgen und in unterschiedlicher Weise behandelt werden können (Aubert 1963: 26ff). Regelmäßig oder wenigstens häufig können Interessenkonflikte durch Kompromiss gelöst oder gemildert werden, also dadurch, dass die miteinander rivalisierenden Ansprüche jeweils zu einem bestimmten Teil erfüllt werden. Das Aufteilen eines Kuchens unter den um ihn streitenden Parteien versinnbildlicht dies. Diese erprobte Vorgehensweise der Konfliktreduzierung oder gar der (vorläufigen, der politische Kampf geht ja weiter) Lösung ist typischerweise bei Überzeugungskonflikten, man kann auch von Wertkonflikten sprechen, nicht möglich. „Hier stehe ich, ich kann nicht anders“, kennzeichnet die typische Kompromissunfähigkeit solcher Konflikte. Wertkonflikte verlangen also nach anderen Formen der Behandlung als Interessenkonflikte. Überzeugungskonflikte können etwa gemildert werden durch die Gewährung unentziehbarer Minimalpositionen im Wertungsbereich, etwa durch das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, wie es in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG normiert ist.

Die politischen Parteien betreiben Interessendurchsetzung dadurch, dass sie zunächst vorhandene Interessen und Überzeugungen in der Bevölkerung zu identifizieren suchen, sie

sammeln und aggregieren. Damit ist gemeint, dass näher beieinander liegende Interessen bereits auf dieser Stufe durch Kompromiss gebündelt werden, um mehr Verfechter hinter einem gemeinsamen politischen Ziel zu versammeln. Die Mehrheitsregel des demokratischen Entscheidens entfaltet auch innerparteilich ihre Wirkungen und Vorwirkungen (Morlok 2003: 67ff). Diese gesammelten und gebündelten Interessen können dann zu politischen Zielen formuliert und in den politischen Prozess mit dem Ziel eingebracht werden, sie dort möglichst zu verwirklichen.

2.2 *Betrieb des politischen Systems*

In der Demokratie werden die für das Volk bindenden Entscheidungen in den Institutionen der demokratischen Politik vorbereitet und getroffen, insbesondere in den Parlamenten und in den Regierungen. Dieses institutionelle Arrangement stellt das *Zielgebiet* der politischen Parteien dar. Innerhalb dieses politischen Systems betreiben die Parteien wesentlich das politische Geschäft. Sie formulieren politische Ziele – hinter denen die Interessen und Überzeugungen ihrer Anhänger stehen. Sie entwerfen Alternativen zu den Vorschlägen anderer Parteien, aber auch gesellschaftlicher Interessenverbände. Diese Alternativenbildung erwächst aus der laufenden Beobachtung des politischen Gegners. Die Parteien kritisieren deren Positionen, versuchen sie in der öffentlichen Meinung schlecht zu machen und die eigenen Ziele als vorzuzugswürdig darzustellen. Die Parteien wirken so auf die Bildung der öffentlichen Meinung und politischen Angelegenheiten ein. Schließlich werden Parlament und Regierung eben von Parteivertretern besetzt, die dort aktiv sind in der Rolle des Regierens, also des Formulierens und Beschließens von Entscheidungen, oder des Opponierens, also üblicherweise der Kritik an geplanten oder verabschiedeten Entscheidungen. In welchem Ausmaß die Parteien den politischen Betrieb bestreiten, wird veranschaulicht daran, dass die Abendnachrichten des Fernsehens zu einem guten Teil aus Stellungnahmen von Parteipolitikern bestehen.

2.3 *Durchsetzung eigenen Personals*

Beide Aufgaben, die Interessendurchsetzung und das Alltagsgeschäft des politischen Systems, werden wesentlich dadurch erfüllt, dass die Parteien Entscheidungspositionen mit eigenem Personal besetzen. Dies soll die Gewähr dafür bieten, die eigene Programmatik zu verwirklichen. An erster Stelle unter diesen Entscheidungspositionen sind die Volksvertretungen zu nennen. Die kommunalen Räte, die Landesparlamente und der Bundestag sind also das erste Zielgebiet der politischen Parteien für deren Personalambitionen. Das primäre personalpolitische Ziel besteht in der Gewinnung von Sitzen in den Volksvertretungen. Dem entspricht auch die Definition der politischen Partei in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG. Besonders angestrebt wird natürlich die Besetzung der Regierungsstellen. Die personalpolitischen Ambitionen der Parteien reichen aber über die offizielle auf politischem Wege zu besetzenden Positionen hinaus und führen manchmal in einen grauen, wenn nicht gar schwarzen Bereich, man spricht hier von parteipolitischer Ämterpatronage (Stolleis 1986: 25; Wassermann 1999: 2330ff).

Um mit den Personalvorschlägen Erfolg zu haben, und zwar in beiden Bereichen, sowohl gegenüber dem Wähler als auch in den besetzten Entscheidungsämtern, bemühen sich die Parteien um die Rekrutierung und Ausbildung von geeignetem Personal. Man spricht insofern auch von der Sozialisationsfunktion der Parteien (von Alemann 2003: 211f).

2.4 Parteien als Spezialorgane demokratischer Einflussnahme

Diese drei Leistungen der Parteien kann man dahingehend zusammenfassen, dass politische Parteien *spezialisierte Organisationen der politischen Einflussnahme und des politischen Betriebes* sind.

Eine verfassungsmäßig ausgestattete Demokratie hat institutionalisierte Einflusskanäle ausgebildet, über welche die Bürger das politische Entscheiden beeinflussen können. Die allgemeine Aussage: Demokratie heißt Beeinflussbarkeit (Morlok 2009: 54), wird also institutionell konkretisiert. Die Parlamente sind Institutionen, um den Staatsapparat zu beeinflussen und die Herstellung der verbindlichen staatlichen Entscheidungen von den Interessen und Überzeugungen der Bürger her zu bestimmen. Die Formulierung „Beeinflussung“ ist ersichtlich schwächer als die demokratisch anspruchsvollere Ausdrucksweise, wonach die Bürger die Politik inhaltlich bestimmen. Dieses normative Ideal ist im Zeichen der Volkssouveränität nicht zu bestreiten, allein, ebenso wenig zu bestreiten sind Spielräume der gewählten und ermächtigten Politiker, die ihnen ein nicht unerhebliches Maß an eigener Steuerungsfähigkeit geben. Das mag auch durch Sachzwänge und eine eigene Logik bestimmter Regelungsfelder bedingt sein, die vom Bürger nur unvollständig erkannt und noch weniger im Vorhinein mit determinierender Kraft bestimmt werden können. Jedenfalls: Wenn wir hier von Beeinflussung reden, so soll dies das demokratische Ideal der Volkssouveränität nicht schmälern, ihm aber eine realistische Form geben. Dass der Einfluss dabei möglichst groß sein sollte, lässt sich rechtstheoretisch dahingehend fassen, dass Volkssouveränität und Demokratie *Prinzipien* im rechtstheoretischen Sinne sind (hierzu Alexy 1994).

Dass die Parlamente Organe der Einflussnahme auf den Staatsapparat sind, mag sich heute merkwürdig anhören, wo das Parlament zweifellos eine staatliche Einrichtung geworden ist. In der Entstehungsgeschichte der Parlamente war diese Frontstellung des Parlaments gegen den – monarchisch beherrschten – Staatsapparat noch sehr viel deutlicher, so dass dort das Parlament als Instrument der Einflussnahme eine noch größere Plausibilität hatte. Angesichts des Eigengewichts der Regierungsbürokratie und der Restriktionen verschiedenster Art, in welche die praktische Politik eingespannt ist, ist die Beschreibung des Parlaments als das *zentrale Organ* der Einflussnahme seitens der Bürger zutreffend. In Abhängigkeit von der Wahlangst der Politiker werden in den Parlamenten die personellen wie sachlichen Entscheidungsalternativen entworfen und über sie Beschluss gefasst. In einer parlamentarischen Demokratie bestimmt das Parlament nicht zuletzt auch über die Regierung. Das Parlament ist also der Ort, wo die wesentlichen politischen Entscheidungen getroffen werden (Umbach 1984).

Das *zentrale Verfahren* der demokratischen Einflussnahme durch die Bürger sind die Wahlen zu den Parlamenten. Über sie wird das Einflussorgan Parlament personell besetzt und damit zugleich auch programmatisch bestimmt. Die oben genannten Parteifunktionen realisieren sich also wesentlich über Parlamentswahlen. In einer einigmaßen komplexen

Gesellschaft wie der unseren können höhere Leistungen nur durch Spezialisierungen erreicht werden. Dies gilt für Individuen wie für Organisationen. So wie es Spezialorganisationen für die Bekämpfung von Bränden, nämlich die Feuerwehren, für die Behandlung von Kranken, nämlich die Krankenhäuser, und für die Ausbildung von Studenten und die Forschung, nämlich die Universitäten gibt, so gibt es auch Organisationen, die sich darauf spezialisiert haben, die institutionalisierten Wege und Möglichkeiten der Einflussnahme in einer Demokratie wahrzunehmen: die politischen Parteien.

Mit dieser Bestimmung haben wir zweierlei gewonnen. Zum einen das Zielgebiet der politischen Parteien, mit anderen Worten, ihr angestrebtes Betätigungsfeld in Gestalt der institutionalisierten Input-Kanäle demokratischer Politik, also Wahlen, Parlamente, parlamentsabhängige Regierungen oder vom Volk gewählte Präsidenten. Dieses unmittelbare Ziel unterscheidet Parteien von anderen Verbänden, die zur Förderung ihrer eigenen Interessen auch politischen Einfluss suchen. Mit diesem Zielgebiet verbunden ist die Unterwerfung unter das für die Nutzung dieser Kanäle spezifische Recht, das Parteienrecht, das Wahlrecht und das Parlamentsrecht. Allen diesen Regelungszusammenhängen gemein ist die Verpflichtung auf den Grundsatz politischer Chancengleichheit. Der über die Parteien laufende politische Prozess ist sehr viel stärker egalitär geprägt, als der Kampf zwischen den sonstigen Interessengruppen.¹

Zum anderen sind die Parteien in ihrer Spezialisierung auf die Erringung von Wahlerfolgen, die Gewinnung von Parlamentsmandaten und möglichst auch die Mitwirkung in Regierungen alternativlos. Der hohe Grad an Spezialisierung auf diese Aufgabe schließt es aus, dass Organisationen eines anderen Typus auf Dauer ähnliche Erfolge haben. Die politischen Parteien als Organisationstypus sind also selbstsubstitutiv, sie können nur durch Organisationen des gleichen Typus ersetzt werden. Das wurde deutlich bei Parteien wie den GRÜNEN, die als alternative Partei angetreten waren und sich zu einer Partei wie andere auch gewandelt haben. Im Zeichen einer verbreiteten Parteienaversion ist es zwar attraktiv, sich nicht als Partei zu bezeichnen, an der Eigenlogik des institutionalisierten politischen Systems kommt man aber auf längere Frist nicht vorbei. Zwar gibt es immer wieder Versuche, den Parteicharakter zu leugnen, entweder im Namen wie dies etwa deutlich wurde bei der „STATT-Partei“ – solche Unternehmungen sind aber regelmäßig nach kürzerer Zeit gescheitert. Eine andere Alternative zu den politischen Parteien stellen die Wählervereinigungen dar. Hier ist die Frage, ob nachhaltiger politischer Erfolg diese nicht zu politischen Parteien macht, mehr noch, ob das Streben nach Parlamentsmandaten diese nicht durch das Erfüllen der Parteienkriterien nach § 2 PartG unmittelbar in Parteien verwandelt.

2.5 *Die Parteien in normativer Perspektive*

Die Herauspräparierung von Parteifunktionen ist eine empirisch orientierte konzeptionelle Arbeit, die sich darum bemüht darzustellen, was die Parteien leisten und wie sich ihr Handeln und Wirken angemessen beschreiben lässt. Das Tätigkeitsfeld der Parteien liegt im normativ hoch aufgeladenen Feld der Demokratie. Starke Wertungen – und zwar nicht nur rechtlicher Provenienz – spielen unvermeidlicherweise in die auch wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Parteiwesen hinein. Aussagen können sich solchen Wertungen kaum entziehen, schon gar nicht, wenn es um die Beurteilung der Qualität der Erfüllung

¹ Siehe dazu auch sogleich unter 2.5.

einer bestimmten Funktion geht. Angesichts der Vielzahl und Unterschiedlichkeit normativer Demokratiekonzeptionen empfiehlt es sich, eine sichere Wertungsgrundlage zu wählen, nämlich die verfassungsrechtliche Basis des Grundgesetzes.

Die Demokratie nach dem Grundgesetz ist eine Organisationsform der Herrschaft, in der diese ihre Legitimation vom Volk ableitet, Art. 20 Abs. 2 GG. Die *Volkssouveränität* ist also der normative Bezugspunkt aller Einrichtungen der Demokratie.²

Die Volkssouveränität umfasst zum einen die politische Maßgeblichkeit des gesamten Volkes, also aller Bürger, zum anderen auch die *Gleichberechtigung* aller dieser Bürger bei der kollektiven Selbstbestimmung. Die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes hat also ausgeprägt egalitären Charakter. Negativ formuliert heißt dies, dass Stand, Geld, Bildung oder Religion nicht mit besseren oder schlechteren Chancen der politischen Einflussnahme verbunden sein sollen.

Das institutionalisierte System der Demokratie lässt sich von daher verstehen als ein institutionelles Arrangement zur *möglichsten Chancengleichheit* bei der Beeinflussung der staatlichen Entscheidungsbildung. Die politische Chancengleichheit ist dabei doppelt radiiziert, sie wurzelt in der Chancengleichheit der einzelnen Bürger wie auch in derjenigen der Parteien als Organisationen.³

Von diesem Standpunkt aus wird auch ein wesentlicher Unterschied zwischen den politischen Parteien und den im politischen Bereich tätigen Verbänden sichtbar. Die Tätigkeit der Parteien als die auf die institutionalisierte Ausübung der Volkssouveränität spezialisierten Organisationen genießt den Schutz des Gleichheitssatzes, was in verschiedenen rechtlichen Bestimmungen zum Ausdruck kommt. Anders die Verbände. Diese agieren ohne die egalitätsfördernden Vorgaben des Parteienrechts, hier wirken sich Unterschiede der Organisationsstärke, der Finanzkraft, des Verweigerungs- und Kampfpotentials ungebremst aus (von Alemann 1979: 132). Die Vertreter gesellschaftlich starker Interessen haben im Gerangel der verschiedenen Interessengruppen bessere Chancen. Die aktuelle gesellschaftliche Machtposition kann eingesetzt werden zur Verteidigung oder gar zum Ausbau dieser Position. Dass schwache Kräfte stark werden ist deutlich unwahrscheinlicher, als dass sich über Wahlen erhebliche Änderungen der politischen Stärkeverhältnisse einstellen.

3 Gesellschaftliche Freiheit als Bedrohung politischer Chancengleichheit

Eine freiheitliche Verfassung der Gesellschaft produziert Vielfalt: Wegen der Unterschiede des Talentes, des Fleißes, auch der dem Einzelnen vorgegebenen Entfaltungsmöglichkeiten. Die Freiheit des Einzelnen ist für sich wünschenswert, hat aber eben auch erhebliche gesamtgesellschaftliche Auswirkungen: Sie steigert den Reichtum der Gesellschaft in den verschiedensten Dimensionen; nicht nur wirtschaftlicher Reichtum, sondern auch kultureller, wissenschaftlicher, sportlicher Reichtum entfalten sich, wenn die Menschen ungehindert ihren Neigungen nachgehen und ihre Ziele verfolgen können. Ein relativ freier gesellschaftlicher Prozess schafft aber auch Unterschiede zwischen den Menschen. Freiheit führt zu Ungleichheit. In einer freiheitlich verfassten Gesellschaft verfügen die Bürger in Konse-

² Zur Entfaltung des Konzepts der Volkssouveränität in verfassungsrechtlicher Bedeutung siehe Morlok (2001: 559f); für eine aktuelle Auseinandersetzung mit dem Konzept der Volkssouveränität siehe Erbentraut (2009).

³ Für diese zwei Ansatzpunkte siehe Morlok (2006: Rn. 77).

quenz dessen auch in ganz unterschiedlichem Maß über die verschiedenen Ressourcen, über Geld, über Reputation, über Wissen, über Organisationen, über soziales Kapital.

Diese gesellschaftliche Ungleichheit stellt nun eine Bedrohung der Chancengleichheit dar, die nach den normativen Vorgaben in der Politik gelten soll. Die unterschiedliche Verfügungsmacht über Geld, Ansehen, organisatorische Hilfsmittel und anderes stellt die Möglichkeiten allseitiger chancengleicher Einwirkung auf die Politik in Frage. Wer über mehr Machtmittel verfügt (und politischen Einfluss ausüben will), ist schnell bei der Hand, die ihm zu Gebote stehenden Mittel auch für seine politischen Zwecke einzusetzen. Das geht aber notwendigerweise zu Lasten derjenigen Bürger, die nicht über vergleichbare Hilfsmittel verfügen. Das institutionalisierte System der chancengleichen Mitwirkung in der Demokratie hat also in der – freiheitsproduzierten – gesellschaftlichen Ungleichheit ein ernstzunehmendes Problem.

4 Notwendigkeit von Vorkehrungen zur Sicherung politischer Chancengleichheit

Angesichts der gesellschaftlichen Ungleichheit kann Demokratie nicht lediglich ein System der Beeinflussbarkeit des staatlichen Entscheidungshandelns durch die Bürger sein, vielmehr bedarf es unter dem Ideal der von der Volkssouveränität gebotenen politischen Chancengleichheit eines institutionellen Arrangements, das die tatsächliche Gleichheit der Einwirkungsmöglichkeiten gewährleistet. Hierzu bedarf es spezifischer Vorkehrungen.

4.1 Das Wahlrecht als Gleichmacher

Der bei weitem wichtigste Mechanismus zur Gewährleistung politischer Chancengleichheit ist die Gleichheit des Wahlrechts. Ungeachtet der gesellschaftlichen Verortung, ungeachtet von Überzeugungen religiöser, politischer, ethischer Art, ungeachtet aller Mitgliedschaften in gesellschaftlichen Vereinigungen, insbesondere ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Einflusspotentiale, hat jeder Bürger nur eine Stimme (oder je nach Wahlsystem ggf. mehrere Stimmen, aber jedenfalls die gleiche Anzahl wie alle anderen Bürger auch). „One man, one vote“ drückt dies *in nuce* aus.

Die mit dem gleichen Wahlrecht gegebene egalitäre Einflusstruktur ist soziologisch betrachtet unwahrscheinlich – und eine Zumutung für alle gesellschaftlichen Vorrangpositionen. Alle Verdienste jenseits der Politik zählen nichts, für die Verteilung politischer Macht werden nur die – eben an alle Wähler gleich verteilten – Stimmen gezählt. Das gleiche Wahlrecht neutralisiert also die gesellschaftlichen Unterschiede jeglicher Art und bildet damit eine wesentliche Bedingung für die Ausdifferenzierung des politischen Systems. Erst damit wird die Politik in den Stand gesetzt, ihren eigenen Regeln und Kriterien, u.a. dem Gleichheitssatz, zu folgen.

Die Ausdifferenzierung der Politik aus den sonstigen Sphären der Gesellschaft ist nicht nur Voraussetzung für die Chancengleichheit in der Politik, sondern sogar Voraussetzung der Möglichkeit von Politik überhaupt. Politik hat u.a. die Aufgabe, die Funktionsanfordernisse der verschiedenen gesellschaftlichen Sphären miteinander kompatibel zu machen und einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen zu finden. Dies kann in hinreichendem Maße nur gelingen, wenn die Politik eben nicht von vornherein zu eng

bestimmten gesellschaftlichen Positionen verbunden ist. Jedenfalls unter dem Konzept der Herstellung des Gemeinwohls in Verfahren der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Interessen und Überzeugungen, im Aushandeln von Kompromissen (Schulze-Fielitz 1988: 404f; Häberle 2006), braucht die Politik ein nicht unbedeutendes Maß an Unabhängigkeit gegenüber allen gesellschaftlichen Teilgruppierungen. Umgekehrt formuliert: Es muss möglich sein, gegen die Interessen der Exportwirtschaft, der Kirchen, der Sportverbände oder der Rentner Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen.

Es ist – auch unter diesem Aspekt – gerade die Gleichheit des Wahlrechts, die eine Abschottung der Politik gegenüber den anderen Sphären der Gesellschaft ermöglicht. Die Staatsbürgerrolle blendet alle anderen gesellschaftlichen Verflechtungen aus (Luhmann 1969: 159ff).⁴ In überkommener Terminologie formuliert: Die Gleichheit des Wahlrechts dissoziiert den Citoyen vom Bourgeois. Dass diese Isolierung der Staatsbürgerrolle im gelebten gesellschaftlichen Zusammenhang auf Widerstände stößt, kann nicht verwundern. Sie setzt sich nicht von alleine durch, sondern bedarf unterstützender Mechanismen, ich komme darauf zurück.

4.2 Geistesgeschichtliche Rückversicherung: Künstliche Gleichheit

Der Gedanke, dass es „künstlicher“ Institutionen bedarf, um die Freiheit und Gleichheit der Bürger überhaupt erst zu ermöglichen, findet sich an prominenter Stelle etwa bei *Hannah Arendt*. In ihrem berühmten Buch „Über die Revolution“ datiert sie die Freiheit als politisches Phänomen auf die Geburtsstunde der griechischen Polis und deren spezifischer Verfassung – der Isonomie. Was diese Staatsform von den anderen den Griechen bekannten Verfassungen unterscheidet, drücke sich bereits in ihrem Namen aus, der kein Element des Herrschens enthalte. Damit sei zugleich der Irrtum aufzuklären, die Polis habe sich selbst als Demokratie verstanden. Vielmehr sei der Demokratiebegriff zunächst von den Gegnern der Isonomie in denunziatorischer Absicht gebraucht worden, um den Bürgern der Polis die Augen darüber zu öffnen, dass sie in Wahrheit nicht in einer Verfassung der Gleichen lebten, sondern ebenfalls unter einer Herrschaft stünden, und zwar unter der anerkannt schlechtesten, der Volksherrschaft.

Die besondere Gleichheit der Isonomie bedeutete nach *Hannah Arendt* aber – und diese Überlegung ist für unseren Zusammenhang entscheidend – nicht Gleichheit der Lebensumstände, sondern Gleichheit im Rahmen des Gesetzes: „Die Isonomie garantierte Gleichheit, aber nicht weil alle Menschen als Gleiche geboren oder von Gott geschaffen sind, sondern im Gegenteil, weil die Menschen von Natur her nicht gleich sind und daher einer von Menschen errichteten Einrichtung bedürfen, nämlich der Polis, um kraft des Gesetzes einander ebenbürtig zu werden“ (Arendt 2000: 36). Auf unser Problem der Wahrung politischer Gleichheit inmitten gesellschaftlicher Ungleichheit bezogen formuliert sie dann prägnant: „Gleichheit existierte nur in diesem spezifisch politischen Bereich, wo die Einwohner der Polis als Bürger und nicht als Privatpersonen zusammenkamen.“ Angesichts dieser Beschränkung der Gleichheit auf den politischen Bereich ist der antike Gleichheitsbegriff nahezu identisch mit politischer Freiheit, während die liberalen Philosophen der Moderne im Anschluss an *Tocqueville* eher geneigt waren, Gleichheit als eine Gefahr für die Freiheit aufzufassen.

⁴ Ausführlich zur Ausdifferenzierung des politischen Systems Luhmann 2000: 69ff.

Nichtsdestotrotz spielte die Gleichheit der Lebensumstände für die Ausübung der politischen Freiheit gerade in der Polis eine maßgebliche Rolle, da materieller Wohlstand – der Besitz von Eigentum und Sklaven – die Bedingung der Möglichkeit politischer Betätigung darstellte. Die Freiheit der Isonomie offenbart also ein starkes Moment der Exklusion, insofern sie viele ausschließt, damit wenige wirklich frei sein können. Die volle Entfaltung des Bürgerideals erschien deshalb einem radikalen Denker wie *Rousseau* überhaupt nur unter den historischen Bedingungen der Sklaverei möglich: „Es gibt derart ungünstige Lagen, in denen man seine Freiheit nur auf Kosten der Freiheit anderer bewahren und der Bürger nur dadurch vollkommen frei sein kann, dass sich der Sklave in äußerster Sklaverei befindet. In dieser Lage war Sparta. Ihr, moderne Völker, ihr habt keine Sklaven, aber ihr seid Sklaven; ihr bezahlt deren Freiheit mit der euren“ (Rousseau 2004: 105). Da es in *Rousseaus* Gesellschaftsvertrag aber gleichzeitig kein Recht auf Sklaverei geben kann, hat der Vater der modernen Volkssouveränität die Rückkehr zur legitimen republikanischen Freiheit in Frankreich und vergleichbaren Ländern und damit eine Wiederauferstehung der Polis nicht mehr für möglich gehalten (Fetscher 1990: 254; Erbentraut 2009: 58f).

Auf die große Kluft zwischen dem antiken Gleichheitsverständnis und *Rousseaus* Auffassung, der zufolge die Menschen gleich geboren sind und erst durch gesellschaftliche oder politische Einrichtungen ungleich werden, hat *Hannah Arendt* nachdrücklich hingewiesen. Demnach war die Gleichheit des griechischen Stadtstaates eine Eigentümlichkeit der Polis und nicht der darin lebenden Menschen, die ihr Privileg, sich unter IHresgleichen zu bewegen, ausschließlich dem Politischen und seiner Verfassung verdanken: „Von Natur waren Menschen weder frei noch gleich; sie wurden es erst durch das Gesetz, also gemäß dem Denken des achtzehnten Jahrhunderts durch künstliche Konventionen. Freiheit und Gleichheit waren keine Attribute einer wie immer gearteten menschlichen Natur, sondern Qualitäten einer von Menschen errichteten Welt“ (Arendt 2000: 36).

Während die antike Versammlungsdemokratie für *Hannah Arendt* und *Rousseau* das politische Ideal bildete, sprachen sich die Federalists (Hamilton/Madison/Jay 1994) unter Berufung auf *Montesquieu* für die Republik aus. Im Gegensatz zu der permanent durch Bürgerkriege und Revolutionen bedrohten Polis lasse sich die Freiheit der Bürger durch die Hemmungen und Gegengewichte (*checks and balances*) einer föderativen und auf Repräsentation beruhenden Republik auf Dauer gewährleisten. Wenn sich bei den Federalists auch noch keine positive Aufnahme des Partiebegriffs nachweisen lässt – politische Parteien werden mehr oder weniger mit den spalterischen „*Factions*“ gleichgesetzt, deren Umtriebe im Widerspruch zum Gemeinwohl stehen – findet sich doch der Gedanke einer Art Veredelung der öffentlichen Meinung, sobald diese „das Medium eines gewählten Gremiums von Bürgern durchläuft“. Als Filter zwischen dem Einzelnen und dem Staat fungiert hier zwar offenkundig das Parlament. Es scheint aber durchaus möglich, eine strukturelle Analogie zu der Funktionsweise der heutigen Parteien in der repräsentativen Demokratie herzustellen. Nur müsste man dafür möglicherweise den strukturellen oder systemischen Charakter dieses Prozesses stärker betonen, wohingegen die Federalists ihre Hoffnungen vor allem darauf setzen, dass die aufgeklärten und tugendhaften Abgeordneten „aufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrung das wahre Interesse des Landes am besten erkennen können“. Eine derartige Regelung könne dann sehr wohl dazu führen, „dass die öffentliche Meinung aus dem Munde der Volksvertreter eher dem öffentlichen Wohl entspricht als aus dem Munde des Volkes, sollte es selbst zu diesem Zweck zusammentreten“ (Hamilton/Madison/Jay 1994: 55).

Diese Notwendigkeit der Sicherung fundamentaler Gleichheit gerade in einer freiheitlichen Gesellschaft hat in den verschiedenen Gleichheitssätzen der Verfassung Niederschlag gefunden, nicht zuletzt auch in der Gewährleistung politischer Chancengleichheit.

5 Politische Chancengleichheit durch Parteien

5.1 Notwendige Abstützung der Gleichheit des Wahlrechts

Die Institutionalisierung einer auf Wahlen basierenden Demokratie möchte die möglichste Monopolisierung der Quellen politischer Macht. Politische Macht soll aus den von den Wahlbewerbern erlangten Stimmen resultieren, nicht aber aus anderen Quellen. Die große Zahl der Stimmen soll entscheidend sein, und nicht die große Zahl auf dem Kontoauszug. In einer gesellschaftlichen Umgebung, die durch starke Ungleichheiten geprägt ist, ist die Realisierung tatsächlicher politischer Chancengleichheit aber durchaus unwahrscheinlich. Die gesellschaftlichen Randbedingungen, unter denen das Wahlrecht ausgeübt wird, wirken sich auf die Wahrnehmung des Wahlrechts aus – aller soziologischen Wahrscheinlichkeit nach in gleichheitsbeeinträchtigender Weise. Deswegen bedarf es der Zusatzmechanismen, um die politische Chancengleichheit der Bürger durch das gleiche Wahlrecht einigermaßen abzusichern.

In rechtlicher Hinsicht sind hier insbesondere die Freiheit und die Geheimheit der Wahl zu nennen. Mit der Wahlfreiheit sollen jedenfalls greifbare Einflussnahmen gesellschaftlicher Machtpositionen auf die Wahlentscheidung abgewehrt werden. Die Geheimheit der Wahl dient ihrerseits der Sicherung der Wahlfreiheit. Das Wahlgeheimnis macht die rechtliche Freiheit erst effizient, indem es verhindert, dass der Einzelne vor der Wahl unter Druck gesetzt werden kann oder nach der Wahl mit negativen Folgen seiner Entscheidung rechnen muss. Dabei ist besonders wichtig, dass der Einzelne auf das Wahlgeheimnis nicht verzichten kann, um von rechtlicher Seite aus den Schutz der Wahlfreiheit und damit eben auch die Gleichheit der politischen Einflussnahmemöglichkeiten zu sichern.

Zu den wesentlichen Errungenschaften einer verfassten Demokratie, welche die faktische Bedeutsamkeit des gleichen Wahlrechts und damit die politische Chancengleichheit sichern, zählen die politischen Parteien. Meine *These* lautet:

Der Durchgang der politischen Willensbildung durch die politischen Parteien steigert die politische Chancengleichheit.

Dass politische Anliegen zuerst von Parteien aufgenommen werden und sich in ihnen durchsetzen müssen, ebenso wie der geregelte Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen, sorgt dafür, dass die gesellschaftlich ungleich verteilten Ressourcen nur begrenzt auf die Politikgestaltung durchschlagen können. Die Tätigkeit der politischen Parteien dient der Neutralisierung gesellschaftlicher Machtfaktoren. Weil der politische Erfolg durch die Parteien und damit auch in den Parteien gesucht werden muss, werden gesellschaftliche Umstände zwar nicht bedeutungslos, aber in ihrer Wirkung stark gemildert. Gesellschaftliche Potentiale werden durch die politischen Parteien abgepuffert. Dies soll hier an einigen Aspekten des Parteihandelns gezeigt werden.

5.2 Gleichheitssichernde/gleichheitssteigernde Wirkungen der Parteipolitik

An erster Stelle ist zunächst daran zu erinnern, dass die Parteien als solche ein starkes Instrument sind, um auch gesellschaftlich schwache Interessen in der Politik vernehmbar werden zu lassen. Angesichts der ungleichen Organisierbarkeit und Konfliktfähigkeit der verschiedenen Interessen und auch angesichts der ungleichen Finanzmittel, die den Trägergruppen bestimmter Interessen und Überzeugungen zur Verfügung stehen, gewinnen politische Parteien, die den Weg über die Wahlen zu den Parlamenten wählen, herausragende Bedeutung. Über Parteien und die von ihnen getragenen Wahlen können auch außerhalb der Politik schwer kampfkraftig organisierbare Interessen zur politisch beachtlichen Größe kommen. Über Parteien können Anliegen finanzschwacher Gruppierungen, sofern sie über hinreichend viele Anhänger verfügen, durch das Sammeln kleiner Beiträge auch die notwendige finanzielle Stärke erlangen, um in der Auseinandersetzung mit begüterteren Kreisen standhalten zu können. Die Parteien der Arbeiterbewegung stehen dafür. Nicht zufällig sind es diese Parteien, welche die klassischen Mitgliederparteien darstellen. Parteien können also durch das Sammeln und Bündeln von Kräften auch gesellschaftlich Schwache stark machen. Das gilt auch in der Hinsicht, dass Parteien verschiedene Arten von Beiträgen nutzbringend verwerten können; nicht nur Geld, sondern auch Ideen und Zeit – für Parteiarbeit – können die Parteiorganisation und damit das eigene Interessenspektrum stärken.

Eine wichtige Bestimmungsgröße der Politik ist die Durchsetzung der Vertreter der eigenen Interessen und Überzeugungen (vgl. Abschnitt 2.3). Die tragende Rolle der Parteien bei den Wahlen bedeutet, dass die Selektion der Kandidaten für politische Entscheidungsämter in den Parteien erfolgt. Dies hat die unmittelbare Folge, dass *parteiinterne* Kriterien eine wichtige Rolle bei der Personalauswahl spielen – auf Kosten allgemeiner Popularität. Man wird sogar formulieren dürfen, dass die Versuchung populistischer Personalvorschläge wegen der erheblichen Binnenorientierung der Parteien geringer ist. Dort, wo es dem Anschein nach um wenig geht, erliegen dann auch die Parteien der Versuchung, andere als aus politischen Gründen populär gewordene Personen zu nominieren – so kann man es immer wieder bei der Wahl der Landesvertreter für die Bundesversammlung beobachten.

Ein wichtiges Sicherungsinstrument für die Chancengleichheit bei der Personalauswahl wird wiederum vom Recht bereitgehalten. Hier verlangen § 17 PartG und § 21 BWahlG die Einhaltung demokratischer Spielregeln, was auch wesentliche Elemente der politischen Chancengleichheit beinhaltet, so etwa das Vorschlagsrecht jedes stimmberechtigten Teilnehmers einer Aufstellungsversammlung von Bundestagskandidaten gem. § 21 Abs. 3 S. 2 BWahlG und der gesicherten Präsentationsmöglichkeit für jeden Bewerber nach S. 3 dieser Bestimmung. Über die Vorschriften zur Kandidatenaufstellung für die Parlamente hinaus stellt selbstverständlich die *innerparteiliche Demokratie* mit ihren verschiedenen, nicht zuletzt auch gleichheitsorientierten Aspekten ein wichtiges Element zur Herstellung politischer Chancengleichheit dar. Zu Recht enthält der Parteienartikel des Grundgesetzes in Art. 21 Abs. 1 S. 3 eine dementsprechende Verpflichtung der Parteien. Ein nicht über die Parteien laufender politischer Prozess brächte eher „Berühmtheiten“ auf Entscheidungspositionen, die ihre Verdienste haben mögen, aber eben nicht in der Politik. Tennisspieler oder Fußballstars hätten es dann vermutlich sehr viel leichter, politische Entscheidungsämter zu erlangen. Den mühsamen Weg durch die Parteien treten diese aber höchst selten an, verständlicherweise, weil ihre anderwärts errungenen Erfolge in den Parteien

wenig zählen. Die Neutralisierung gesellschaftlicher Ungleichheiten durch Parteipolitik erfolgt also wesentlich dadurch, dass innerparteilich eigene Erfolgs- und Leistungskriterien gelten, die wenig Rücksicht auf extern erworbene Meriten legen. Die innerparteiliche „Ochsentour“ ist in der Regel die Voraussetzung für eine politische Karriere. Ohne in der Partei erworbenen „Stallgeruch“ kommt man innerparteilich schwer zum Erfolg – was die sogenannten Quereinsteiger immer wieder schmerzlich erfahren.

Dies hat durchaus auch seine eigene Funktionalität. Die an der Erfahrung im Politikbetrieb orientierte Personalauswahl bedeutet nämlich auch, dass in der Regel nur Personen für wichtige Ämter, begonnen mit dem Abgeordnetenmandat, nominiert werden, die eine hinreichende politische Sozialisation durchlaufen haben. In längerer Parteiarbeit erlernt man das politische Handwerk, man wird (in den Spezialorganisationen zur politischen Beeinflussung) zum Spezialisten für die Zusammenführung von Mehrheiten. Unter der Geltung der Mehrheitsregel sind Politiker notwendigerweise Spezialisten im Aufbau von Konsensen. Politik ist also entgegen *Carl Schmitt* in dieser Hinsicht nicht durch das Freund/Feind-Verhältnis charakterisiert, sondern bestimmt durch Aufbau und Konsens in den eigenen Reihen. Die Wichtigkeit der Einübung angemessener politischer Einstellungen und Techniken kann man am Negativbeispiel gut studieren: Neu gegründete politische Parteien haben fast immer größte Probleme mit unbeherrschten persönlichen Eitelkeiten und Rivalitäten, mit einer Unfähigkeit, Kompromisse einzugehen, kurz, sie leiden an einem Mangel parteipolitischer Zivilisiertheit.

Besonders deutlich ist die egalisierende Rolle eines über die Parteien laufenden politischen Prozesses in der finanziellen Dimension. Nur der über die Parteien laufende politische Prozess kann mit einiger Aussicht auf Erfolg rechtlich in Richtung politische Chancengleichheit in Finanzdingen reguliert werden. Dies genau deswegen, weil die politischen Parteien eben als die maßgebenden Input-Organisationen der demokratischen Politik einem gleichheitsfördernden Finanzregiment unterworfen werden. Hierbei stehen verschiedene Instrumente zur Auswahl, die in unterschiedlicher Mischung in den verschiedenen Staaten eingesetzt werden. Eine zunehmende Rolle spielen dabei auch staatliche Leistungen an die Parteien generell oder jedenfalls für Wahlkampfaktivitäten. In dem Maße, in dem staatliche Mittel fließen, kommen auch finanzschwache Interessen in eine Position der Wettbewerbsfähigkeit. Zu den weiteren Instrumenten einer Regulierung der Finanzen der Parteien zur Wahrung politischer Chancengleichheit zählen Obergrenzen für Spenden oder jedenfalls für die steuerliche Absetzbarkeit von Parteispenden, zählt die Offenlegung von Großspenden an Parteien – damit mögliche Abhängigkeitsbeziehungen einer Partei von Geldgebern jedenfalls dem Wähler bekannt sein können und dieser mit seiner Stimme solche möglichen Einflussmöglichkeiten auf die Politik kommentieren kann.

Paradigmatisch für diese Regulierung der Parteifinanzen ist auch das Verbot von Spenden seitens juristischer Personen an Parteien.⁵ Diejenigen, welche die Entscheidungsgewalt in Organisationen haben, können nämlich auf diese Art und Weise, neben ihrem persönlichen Engagement für die Partei ihrer Wahl, durch Spenden seitens der juristischen Person eine zweite Möglichkeit der Einflussnahme, oft von viel größerem Umfang, auf die Politik wahrnehmen. Der Ausschluss einer solchen doppelten Einflussnahmemöglichkeit zeigt in besonders klarer Weise das Bemühen der Regulierung der Parteifinanzen um die Wahrung der Chancengleichheit. Das deutsche Recht hat nicht zu diesem Instrument gegriffen und begnügt sich mit der Verpflichtung der Parteien, über die Herkunft ihrer Mittel

⁵ Etwa in den USA und in Frankreich, siehe dazu Höpner (2006: 293).

öffentlich Rechenschaft zu legen.⁶ Sich damit zu begnügen kann begründet werden mit der gebotenen Neutralität staatlicher Regelungen gegenüber unterschiedlichen Finanzierungsgrundlagen der Parteien, und nicht zuletzt damit, dass Geld sich immer seinen Weg sucht und wegen dieser Umgehungsgefahr eines Verbotes die Beschränkung auf ein Transparenzgebot vorzugswürdig sein mag.

Für die These der chancengleichheitsfördernden Wirkung der Parteien ist festzuhalten, dass praktisch wohl nur ein egalitätsförderndes Finanzregime über die politischen Parteien errichtet werden kann, kaum über die Gesamtheit der Bürger, die sich politisch betätigen möchten. Mit den Parteien steht eben ein relevanter Regelungsgegenstand zur Verfügung, außerhalb der Parteipolitik ist mit einer unüberschaubaren Vielzahl und Diversität der Akteure zu rechnen, die auch aus rechtlichen Gründen kaum im Einsatz ihrer Mittel zu begrenzen sind. In Wahlkämpfen wird dies bisweilen an sogenannten „Parallelaktionen“ sichtbar, also an (kostspieligen) Wahlwerbeaktivitäten zugunsten einer bestimmten Partei oder eines bestimmten Kandidaten, die von Privatpersonen, Unternehmen oder Verbänden getragen werden.

Nicht zuletzt ist das Handeln der politischen Parteien – auch von Rechts wegen gem. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG – der Öffentlichkeit als Kontrollinstanz unterworfen. Auch dies dient dazu, bestimmte Einflussnahmen aus gesellschaftlichen Machtpositionen in ein kritisches Licht zu rücken und damit in ihrem Erfolg zu relativieren, wenn es nicht gar dazu kommt, dass durch Antizipation einer solchen Reaktion solche Aktionen von vornherein unterbleiben.

Diese Aufzählung der gleichheitsfördernden Wirkungen einer parteigetragenen Politik muss im hier gegebenen Rahmen unvollständig und oberflächlich bleiben, es sei nur noch auf ein weiteres Instrument hingewiesen, das in manchen Gesellschaften jedenfalls der Diskussion wert ist. Ich spreche von der Wahlpflicht. In entwickelten Demokratien mit einer einigermaßen homogenen Bevölkerung spielt dieses Instrument keine Rolle und ist eher zweifelhaft. Anders liegen die Dinge aber in Gesellschaften mit großen Anteilen der Gesellschaft, die in den allgemeinen gesellschaftlichen und insbesondere politischen Prozess wenig integriert sind. Die Wahlpflicht kann hier ein Instrument darstellen, die Inklusion dieser Bevölkerungsteile zu fördern: Durch eine Wahlpflicht wird ein Anreiz für die Politik gesetzt, auch auf die Bedürfnisse dieser Bevölkerungskreise einzugehen, die wegen ihrer Randstellung sonst kaum zur Wahl gingen und mangels Wählermacht entsprechend wenig Resonanz in der Politik finden.

5.3 Offenheit und Abgrenzung des politischen Prozesses

Politische Parteien dienen der Ausdifferenzierung der Politik und innerhalb dieses ausdifferenzierten Bereiches der Stärkung der politischen Chancengleichheit. Ausdifferenzierung heißt im Kern, dass Kriterien und Relevanzen aus anderen Gesellschaftsbereichen im jeweiligen Handlungszusammenhang als solche nicht zählen. Politik soll möglichst nach politischen Kriterien, im Kern: Wählerstimmen, gesteuert werden und nicht nach anderen, nämlich externen.

⁶ Siehe den Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, herausgegeben vom Bundespräsidialamt, 2001, Empfehlung Nr. 16, S. 65f.

Gleichwohl, es bleibt dabei: Demokratie heißt Beeinflussbarkeit der Politik durch die Bürger. *Spezialorganisationen* können institutionelle Wege der Einflussnahme besser wahrnehmen – lassen aber Nichtspezialisten wenig Chancen. Die Spezialisierung der Politik läuft insofern der Grundidee der Demokratie, dass eben der Jedermann, der Nichtspezialist politische Gestaltungschancen hat, zuwider.

Wir begegnen hier einem *Dilemma*: Die Parteien sind nötig, gar unersetzbar, zugleich wirkt ihre Spezialisierung auf ihre Aufgabe der politischen Einwirkung der politischen Teilhabe des normalen Bürgers entgegen. Wir haben es mit einer Dialektik von spezialistischer demokratischer Leistungssteigerung und Ausgrenzung der Nichtspezialisten zu tun. In dem Maße, in dem die Parteien sich spezialisieren, ihr Geschäft professioneller wahrnehmen, in dem Maße kommt es auch zu einer Entfremdung der Bürger von den Parteien (Tsatsos/Morlok 1982: 178ff). Die Verselbständigung der Parteien führt insofern zu Funktionsverlusten, als sie an Sensibilität für neue Bedürfnisse der Bürger verlieren, eine Einbuße an Flexibilität erleiden. Weiter kann eine spezialistisch betriebene Politik – wofür es auch beste Sachgründe in der Kompliziertheit der politischen Materie gibt – einem Bedürfnis nach expressiven Formen der politischen Teilhabe, nach Erfahrbarkeit der Wirkungen politischer Partizipation nicht mehr entsprechen.

Diesem Dilemma können die politischen Parteien nicht enttrinnen. Es bildet eine strukturelle Ursache für Parteienkritik. Diese äußert sich etwa in der Klage über zu wenig Quereinsteiger, über zu wenig Wechsel zwischen Laufbahnen in der Politik und anderen Lebensbereichen. Die Parteien selbst stellen sich dieser Kritik, unternehmen auch angesichts eines anhaltenden Mitgliederverlustes verschiedene Anstrengungen, die Parteitätigkeit attraktiv zu machen, bis hin zum paradoxen Versuch, die Parteien dadurch anziehender zu machen, dass auch Nichtmitgliedern Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden.⁷ Wichtig ist indes, sich der dilemmatischen Struktur des Problems von Öffnung und Abschottung der Politik bewusst zu sein. Die „Öffnung“ des politischen Prozesses für nicht parteiförmige Einflussmöglichkeiten hat ihren Preis, der in wachsender Ungleichheit der Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung besteht.

Dies mag an zwei Formen der Entfernung von parteidominierter Politik exemplifiziert werden.

Nach dem Vorbild des süddeutschen Kommunalwahlrechtes gibt es eine zunehmende Praxis und darüber hinausgehende Wünsche nach einer Stärkung der Bestimmungsmöglichkeiten der Wähler über die gewählten Volksvertreter. Das Kumulieren und Panaschieren, das etwa auch im Wahlrecht zur Bürgerschaft in Bremen und Hamburg eingeführt wurde⁸, wird relativ unkritisch als Mittel gegen eine untunliche Parteidominanz empfohlen (von Arnim 1990). Gegen erweiterte Bestimmungsmöglichkeiten der Bürger auf Kosten der Parteien und ihrer Mitglieder ist im Grundsatz nichts einzuwenden, allerdings ist auch hier nach den Auswirkungen solcher Mitwirkungsmöglichkeiten zu fragen, die weniger von den Parteien beeinflusst werden. So gibt es immerhin den Verdacht, dass ein unmittelbarer Einfluss der Bürger auf die Person der Gewählten, also im Vergleich zur parteiinternen aufgestellten starren Liste, möglicherweise die Tendenz hat, dass klassische Honoratioren eher gewählt werden als Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen. Der direkte Bürgerzugriff

⁷ Siehe etwa § 10 a Organisationsstatut der SPD; § 3 Abs. 3 Satzung der CSU; § 5 der Satzung der Partei DIE LINKE; § 7 Satzung Bündnis 90/Die Grünen; § 4 Abs. 3 Statut der CDU; nur in der FDP ist eine sog. Gastmitgliedschaft nicht möglich.

⁸ Siehe § 6 Bremisches Wahlgesetz und § 3 des Gesetzes über die Wahl zur hamburgischen Bürgerschaft.

kann, so dieser Verdacht, zur Reproduktion sozialer Vorurteile, zur Ausweitung von Reputationsverteilern aus anderen Bereichen der Gesellschaft auch in die politische Sphäre hinein führen. Deswegen ist der Einführung solcher Stimmgebungsverfahren nicht ohne Weiteres das Wort zu reden, da der Forschungsstand über deren Wirkungen noch äußerst lückenhaft ist (Hofmann/Slonka/Wolf 2007). Jedenfalls scheinen einige Bedenken angezeigt: Wie Untersuchungen gezeigt haben, hängen die Wahlchancen der Kandidaten zum Teil von der Struktur der kumulierenden und panaschierenden Wählerschaft ab (Henke 1997: 174). Dies ist ein Umstand, der es lohnenswert macht, herauszufinden, welche Bevölkerungsgruppen eigentlich die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren nutzen. Zugespitzt ließe sich hier der Verdacht formulieren, dass der weite Gestaltungsspielraum des Wahlsystems mit offenen Listen dadurch sozial selektiver wirkt, dass den Stimmen einzelner Bevölkerungsgruppen systembedingt ein höheres Gewicht zukommt, als dies bei einem Wahlsystem der Fall ist, in welchem alle Wähler zwar nur eine eingeschränkte, aber dafür faktisch gleiche Nutzung der Möglichkeit zur Stimmabgabe haben.

Parteien achten bei der>Listenerstellung ihrer Kandidaten darauf, möglichst elektoral attraktive Kandidaten aufzustellen, d.h. für jede Gruppe von Interessen ihrer Wähler zumindest einen Parteivertreter zu finden. Dieser Umstand dürfte in einem Wahlsystem mit der Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren besonders ausgeprägt sein, da dort sogar einzelne Kandidaten explizit gewählt werden können und es damit auf die Person der Kandidaten besonders ankommt. In Wahlsystemen mit starren Listen dagegen treten neben die Orientierung am Wählerwillen bei der Listenaufstellung auch verstärkt innerparteiliche Erwägungen (Horn/Kühr 1978: 189f). Gerade in Wahlsystemen mit offenen Listen sind die Parteien also darauf angewiesen, den Wählerwillen möglichst genau bei der Kandidatenaufstellung vorweg zu nehmen, damit ihre Kandidaten gewählt werden. Der Bürgerwille hinsichtlich der personellen Zusammensetzung des Repräsentationsorgans könnte so in der Tat unbeeinträchtigt durch den Wahlprozess transportiert werden.

Andererseits muss damit gerechnet werden, dass diese starke Orientierung der Parteien am erwarteten Wählerwillen auch einen gegenteiligen, gewissermaßen perversen Effekt verursachen kann. Es besteht nämlich durchaus die Gefahr, dass sich die Parteien nicht mehr an politisch relevanten Eigenschaften der Kandidaten orientieren, wie ihrer politischen Kompetenz und Interessenausrichtung, sondern sich von sozial relevanten Aspekten und Vorurteilen leiten lassen, wie beispielsweise Status und Prestige eines Kandidaten. Dadurch würden außerpolitische Aspekte zum Kriterium für politische Personalentscheidungen gemacht (Morlok 2001: 69; Wehling 1996: 307ff). Letztlich entspräche eine so erstellte Kandidatenliste gerade nicht der Pluralität der Interessen und Überzeugungen der Bevölkerung vor Ort, sondern nur dem allgemeinen sozialen Erwartungsspektrum, wodurch einer sozialen Selektion der schließlich gewählten Repräsentanten und der Bestückung der Vertretungsgremien mit Honoratioren – den typischerweise wohlhabenden, männlichen, akademisch gebildeten Mittelfünzigern – Vorschub geleistet würde.

Nur ganz kurz hingewiesen sei auf die Formen der direkten Demokratie, die auch als Gegengift gegen eine parteipolitische Sklerotisierung der Politik genannt werden. Im Hinblick hierauf ist nochmals daran zu erinnern, dass die Sicherstellung einer Chancengleichheit in finanzieller Hinsicht bei direktdemokratischen Entscheidungsformen sehr viel schwieriger, wenn nicht gar unmöglich ist (vgl. Abschnitt 5.2). Im Übrigen gibt es Hinweise darauf, dass direktdemokratisches Entscheiden den gesellschaftlich starken Gruppierungen eher

nützt und dazu beiträgt, den Status quo zu verfestigen (Siehe hierzu insbesondere mit Bezug auf die Schweiz Christmann 2009).

Mit dem Aufzeigen dieser Möglichkeiten und Gefahren soll kein Plädoyer gegen Kumulieren und Panaschieren oder gegen den Einbau direktdemokratischer Elemente in unsere politische Ordnung gehalten werden. Wohl aber soll auf spezifische Risiken verwiesen werden, die mit diesen Instrumenten für die politische Chancengleichheit aller Bürger bestehen. Noch ist nicht erkennbar, wie die egalisierende Wirkung der parteigetragenen Politik ohne die Parteien erreicht werden kann.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1979): Parteien, Staat und Verbände – die aktuelle Diskussion um eine Kontrolle der Verbände in der Bundesrepublik, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hg.), Verbände und Staat – Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen, S. 115-138.
- Alemann, Ulrich von (2003): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Bonn.
- Alexy, Robert (1994): Theorie der Grundrechte, 2. Auflage, Frankfurt a.M.
- Arendt, Hannah (2000): Über die Revolution, 4. Auflage, München.
- Arnim, Hans Herbert von (1990): Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, in: Die öffentliche Verwaltung, Bd. 43, H. 3, S. 85-97.
- Aubert, Vilhem (1963): Competition and Dissensus. Two Types of Conflict and Conflict Resolution, in: Journal of Conflict Resolution, Bd. 7, H. 1, S. 26-42.
- Biezen, Ingrid van/Gabriela, Borz (2009): The Place of Political Parties in National Constitutions. A General Overview, Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, H. 1, Birmingham.
- Christmann, Anna (2009): In welche Richtung wirkt die direkte Demokratie?, Baden-Baden.
- Erbentraut, Philipp (2009): Volkssouveränität. Ein obsoletes Konzept?, Marburg.
- Fetscher, Iring (1990): Rousseaus politische Philosophie: zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs, 6. Auflage, Frankfurt a.M.
- Grimm, Dieter (1994): Politische Parteien, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin und New York, S. 599-656.
- Häberle, Peter (2006): Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, 2. Auflage, Berlin.
- Hamilton, Alexander/Madison, James/Jay, John (1994): Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, Paderborn u.a.
- Henke, Andreas (1997): Kumulieren und Panaschieren, in: Gabriel, Oscar W. (Hg.), Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen, S. 169-180.
- Hofmann, Klaus/Slonka, Alexander/Wolf, Stefan (2007): Wahlrecht und Gewählte. Die Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte, Köln.
- Höpner, Martin (2006): Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 37, H. 2, S. 293-312.
- Horn, Wolfgang/Kühr, Herbert (1978): Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen, Meisenheim am Glan.
- Luhmann, Niklas (1969): Legitimation durch Verfahren, Neuwied am Rhein u.a.
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Morlok, Martin (2001): Demokratie und Wahlen, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, Tübingen, S. 559-608.

- Morlok, Martin (2001): Lob der Parteien, in: Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen, Bd. 2, Bremen, S. 53-75.
- Morlok, Martin (2003): Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 62, S. 37-84.
- Morlok, Martin (2006): Kommentar zu Art. 21 GG, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen.
- Morlok, Martin (2009): Artikel Demokratie, in: Huster, Stefan/Zintl, Reinhard (Hg.), Verfassungsrecht nach 60 Jahren, Baden-Baden, S. 54-57.
- Rousseau, Jean-Jacques (2004): Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1988): Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin.
- Steffani, Winfried (1988): Parteien als soziale Organisationen. Zur politologischen Parteienanalyse, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 19, H. 4, S. 549-560.
- Stolleis, Michael (1986): Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 44, S. 7-40.
- Triepel, Heinrich (1930): Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 2. Auflage, Berlin.
- Tsatsos, Dimitris Th./Morlok, Martin (1982): Parteienrecht, Heidelberg.
- Umbach, Dieter C. (1984): Das wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie, in: Zeidler, Wolfgang (Hg.), Festschrift für Hans Joachim Faller, München, S. 111-131.
- Wassermann, Rudolf (1999): Ämterpatronage durch politische Parteien, in: Neue Juristische Wochenschrift, Bd. 52, H. 32, S. 2330-2332.
- Wehling, Hans Georg (1996): Do Parties Matter? Die Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 25, H. 3, S. 307-318.
- Wiesendahl, Elmar (1980): Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung, Opladen.

Parteien in der Kommunalpolitik Hoffnungsträger oder Auslaufmodell?

Jörg Bogumil

1 Einleitung

Parteienkrisen sind wahrlich nichts Neues. So hat Ulrich von Alemann (2000: 187) von 1949 bis Ende der 1990er Jahre allein zehn Parteienkrisen in Deutschland ausgemacht. Dennoch deuten die seit den 1990er Jahren rückläufige Zahl der Parteimitgliedschaften, die Überalterung der Parteien und die Abnahme der Parteiidentifikation der Wähler darauf hin, dass die Distanz zwischen Parteien und Bürgern zunimmt und es immer schwieriger wird, dass Parteien die ihnen zugeschriebenen Funktionen im politischen System erfüllen. Die Parteienverdrossenheit ist in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Brachten in den 1980er Jahren noch 50 % der Bürger den Parteien Vertrauen entgegen, sind es im Jahre 2005 nur noch gerade mal 12 % (Wiesendahl 2006: 94f). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht überzogen, von einer schweren Krise der Parteien zu sprechen (Holtkamp 2008a: 287).

Grund für diese Entwicklungen sind nicht nur gesellschaftliche Veränderungsprozesse, sondern auch die „Kommunikations-, Realitäts- und Problemlösungsverluste“ (Oberreuter 2003: 98) innerhalb der Parteien. Die Diskussion um das Ausmaß der Krise und mögliche Gegenmaßnahmen wird nun zumeist auf nationaler und subnationaler Ebene geführt. Die lokale Ebene wird vor allem dann thematisiert, wenn man sich wieder Hoffnung machen will. Lokalparteien gelten als diejenigen, die sich am ehesten gegenüber den Bürgern öffnen können. Hier finden seit Anfang der 1990er Jahre zudem umfassende Reformprozesse statt.¹ Zu beobachten sind zwei widersprüchliche Trends, ein Partizipations- und ein Ökonomisierungstrend.² Zum Partizipationstrend sind die flächendeckende Reform der Kommunalverfassungen durch die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und kommunale Referenden sowie die zunehmende Bedeutung von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagements zu rechnen (vgl. Bogumil 2001; Holtkamp 2006).

Ist die kommunale Ebene, nicht zuletzt angesichts der umfassenden Reformmaßnahmen der letzten Jahre, nun ein „Hoffnungsträger in der Parteienkrise“? Kann hier Politiker- und Parteienverdrossenheit abgebaut werden? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden. Hierzu werden zunächst die „umstrittene“ Rolle von Parteien auf der lokalen Ebene und die mit ihr verbundenen normativen Vorstellungen näher betrachtet (2). Anschließend werden das kommunale Entscheidungssystem und die Funktion von Parteien in diesem näher betrachtet (3), bevor ein kurzer Blick auf Perspektiven lokaler Parteien folgt (4).

¹ Die Gründe dafür liegen neben den erwähnten Legitimations- und Steuerungsproblemen repräsentativer Politikformen in der immer schwieriger werdenden öffentlichen Finanzlage sowie in Liberalisierungs- und Privatisierungsvorgaben der Europäischen Union.

² Zum Ökonomisierungstrend sind die Managerialisierung der Kommunalverwaltung (Neues Steuerungsmodell), die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen und das verstärkte Aufkommen von Public Private Partnerships (PPP) zu rechnen. Dieser Trend wird hier nur am Rande betrachtet.

2 Die umstrittene Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene

Kommunale Selbstverwaltung galt lange Zeit als relativ „unpolitisches“ Gebilde. Zu erinnern ist an die Auffassung Theodor Eschenburgs, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind. Die Vorstellung der unpolitischen Gemeinde ist im liberalen Bürgertum im 19. Jahrhundert entstanden und prägt durchaus noch Teile der deutschen Kommunalrechtswissenschaft (vgl. Bogumil 2001: 15). Hier wird unterstellt, dass die Gegenstände kommunaler Verwaltung im Wesentlichen technischer Natur (unpolitische Sachentscheidungen) sind, die von kompetenten Verwaltungsfachleuten bewältigt werden können. Deshalb wird eine Parlamentarisierung oder Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abgelehnt und das Gewaltenteilungsprinzip für die kommunale Ebene nur eingeschränkt gelten gelassen. Man spricht sich stattdessen für einen starken und mit eigener Organstellung versehenen Bürgermeister aus, der die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht (z.B. Knemeyer 1993).

Orientiert man sich jedoch, wie z.B. Grauhan, an dem demokratietheoretischen Anspruch der Selbstbestimmung, so wird Politik als das „Wählen unter alternativen Handlungsmöglichkeiten“ verstanden (Grauhan 1972: 149). Verwaltungsbereiche, in denen zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten gewählt werden kann, sind der Sphäre der Politik zuzurechnen und dem politischen Willensbildungsprozess zugänglich zu machen. Damit wird der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung hinfällig. Diese Vorstellung ist davon geprägt, dass es keine unpolitische Verwaltung gibt und deshalb auch in der kommunalen Selbstverwaltung die Verfahren parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie greifen müssen. Die Grundgesetzbestimmung, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, gilt auch für die lokale Ebene. Diese Auffassung ist seit den 1970er Jahren in der lokalen Politikforschung weit verbreitet.

Lange Zeit standen sich die von Politikwissenschaftlern vertretene Position der Präferenzierung konkurrenzdemokratischer Muster – also eine stärkere Parteipolitisierung und eine weniger ausgeprägte exekutive Führerschaft – und die den juristischen Diskurs dominierende Position der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption weitgehend unversöhnlich gegenüber. Lars Holtkamp hat nun in seiner Habilitationsschrift (2008a) mit Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es mittlerweile nicht *die* rechtswissenschaftliche und *die* politikwissenschaftliche normative Position zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik gibt. In der Rechtswissenschaft gibt es neben der oben erwähnten Vorstellung von einer unpolitischen Selbstverwaltung mit geringen kommunalen Handlungsspielräumen ein an Rotteck orientiertes Selbstregierungskonzept mit größeren Handlungsspielräumen, in dem stärker die Bürger selbst und weniger die Parteien an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen. In der Politikwissenschaft gibt es neben dem Konzept der Konkurrenzdemokratie auch das der Konkordanzdemokratie, welches im Kern deckungsgleich mit dem am Selbstregierungskonzept orientierten juristischen Diskurs ist. In beiden letztgenannten Konzepten wird anerkannt, dass es auch in der kommunalen Selbstverwaltung um politische Entscheidungen geht, wobei allerdings die Parteipolitisierung nur gering ausgeprägt sein soll und stattdessen die Direktwahl des Bürgermeisters, Bürgerbegehren und Formen der kooperativen Demokratie den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten eröffnen sollen (Holtkamp 2008a: 90).

Im Kern unterscheidet Holtkamp damit drei Positionen: Konkurrenzdemokratie, Konkordanzdemokratie/Selbstregierung und unpolitische Selbstverwaltungskonzeption:

„Auch die Vertreter der kommunalen Konkordanzdemokratie (bzw. des Selbstregierungs-konzepts) gehen davon aus, dass die kommunale Selbstverwaltung politisch *ist* und auch nicht auf den Vollzug staatlicher Normen reduziert werden *sollte*. Konkordanzdemokratische Ansätze präferieren lediglich eine geringere Parteipolitisation und eine stärker ausgeprägte exekutive Führerschaft, weil sie davon ausgehen, dass dies im Vergleich zur Konkurrenzdemokratie zu einer höheren Input- und Output-Legitimität des kommunalpolitischen Systems führt.“ (Holtkamp 2008: 272)

Holtkamp sieht es mit Recht als Fortschritt an, dass nach jahrhundertelanger Dominanz der unpolitischen Selbstverwaltungskonzeption von der überwiegenden Mehrheit der Juristen mit dem Selbstregierungs-konzept mittlerweile eingeräumt wird, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht unpolitisch ist. Auf politikwissenschaftlicher Seite ist zudem neben die vorher dominierende Vorstellung der Konkurrenzdemokratie die der kommunalen Konkordanzdemokratie getreten. Dies versachlicht die Diskussion und öffnet den Blick für die eigentlich spannenden *empirischen* Fragen: Welche Funktionen nehmen Parteien im kommunalen Entscheidungsprozess wahr und welche Ergebnisse zeitigt dies?

3 Kommunale Entscheidungsprozesse zwischen Konkordanz und Konkurrenz

Die Ausgestaltung kommunaler Entscheidungsprozesse hängt von verschiedenen unabhängigen Erklärungsfaktoren ab, zu denen die Gemeindegröße, das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassungen, lokale politisch-kulturelle Faktoren und persönliche Konstellationen zählen. Allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse sind darüber hinaus Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidergremien (Bogumil 2001: 102).

In der kommunalwissenschaftlichen Debatte wurde bezogen auf die unabhängigen Erklärungsfaktoren immer besonderes Augenmerk auf das *institutionelle Arrangement der Kommunalverfassung* gelegt. Es ist weitgehend unstrittig, dass es einen Zusammenhang zwischen der Entscheidungsstruktur in Form der Kommunalverfassung und den Entscheidungsprozessen gibt. Allerdings entfalten sich die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen nicht auf direktem Wege, sondern vermittelt, da die einzelnen Regelungen, wie der Wahlmodus und die Kompetenzen des Verwaltungschefs, das Wahlsystem (Kumulieren, Panaschieren, Sperrklausel) oder Regelungen zu kommunalen Referenden die Eigenschaften von Entscheidungsprozessen beeinflussen.

Weniger beachtet wird häufig der zweite zentrale Erklärungsfaktor, die *Gemeindegröße*. Sie hat nach Ansicht des Autors die stärksten Auswirkungen auf die *politics*. Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere professionalisierte Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. Vor allem aber steigt mit zunehmender Gemeindegröße die *Parteipolitisation* an (Ellwein/Zoll 1982: 32; Hennecke 1999: 134). Unter größeren Verhältnissen löst sich Politik eher von ihrem Sozialgefüge ab, um ein Eigenleben zu führen, als unter kleineren. Lokalpolitik wird dann nicht mehr als „unpolitischer“ Bereich empfunden, so wie ihn Lehbruch am Beispiel kleiner Gemeinden aus Süddeutschland beschrieben hat, nämlich „dass sie den

Bürgern der Gemeinde als noch in ihrer eigenen Reichweite befindlich erscheint“, die sich noch nicht vom alltäglichen gesellschaftlichen Zusammenleben abgelöst hat (Lehmbruch 1972: 5). Lokalpolitik in kleinen Kommunen wird noch nicht als eigengesetzliche Sphäre verstanden. Die Bürger brauchen hier die Parteien nicht zur Orientierung, weil sie die Sachverhalte entweder selbst beurteilen können oder wenigstens persönlich bekannten Honoratioren ein solches Urteilsvermögen zutrauen. Auch in Kleinstädten kommt der Kommunalpolitik vor allem eine Repräsentationsfunktion für soziale Gruppen zu und weniger eine Entscheidungsfunktion, denn die Gemeindeangelegenheiten werden vor allem als Sachangelegenheiten behandelt.³ Mit zunehmender Gemeindegröße werden jedoch die Verhältnisse unüberschaubarer, das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz schwächer und auch das persönliche Kennen von Kommunalpolitikern nimmt ab. Hier kommt den Parteien nun eine wichtige Orientierungsfunktion zu.

Bedenkt man diesen Zusammenhang, so ist es kaum verwunderlich, dass lokale Entscheidungsprozesse in NRW, welches ein Flächenland mit großen Städten und wenigen kleinen Gemeinden ist, immer in besonderem Maße von Parteipolitisierung geprägt waren. Hinzu kamen die Regelungen der norddeutschen Ratsverfassung, die durch das Offenlassen der Führungsstruktur eher zu fragmentierten Entscheidungsprozessen, einem gewissen Führungspluralismus und einer stärkeren Rolle der Parteien beitragen.⁴

In den 1990er Jahren vollziehen sich nun bedeutende Veränderungen in der Ausgestaltung kommunaler Institutionen (Reform der Kommunalverfassungen, Neues Steuerungsmodell, Ausbau von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen), die auch die Funktion und die Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene tangieren. Es kommt insbesondere in den Ländern der ehemals norddeutschen Ratsverfassung, aber auch insgesamt in den Mittel- und Großstädten, zu einem *Neuarrangement zwischen wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischen Formelementen*⁵ (Bogumil 2001). Die sich hier faktisch seit den 1970er Jahren herausgebildeten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen sind, und die durch eine starke Parteipolitisierung gekennzeichnet sind, geraten durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elementen unter Druck. Insgesamt kommt es (vor allem im kommunalen Entscheidungssystem NRWs, aber

³ Dieser Sachverhalt ist gemeint, wenn Lehmbruch vom „Januskopf der Ortsparteien“ spricht. Diese neigen im Blick auf die Lokalpolitik dazu, ihre Parteilichkeit zu verleugnen und verhalten sich eher wie Vereine mit Familienausflügen und Sommerfesten, während sie hinsichtlich der Bundes- und Landespolitik bemüht sind, den Bürgern spezifisch parteipolitische Kriterien für ihre Wahlentscheidung zu vermitteln, insgesamt ein schwieriger Balanceakt (Lehmbruch 1972: 6f).

⁴ Die politischen Parteien auf kommunaler Ebene haben im Bereich der ehemaligen britischen Besatzungszone zudem von vornherein eine Bevorzugung erfahren, die dazu geführt hat, dass die Wählervereinigungen hier immer schon schwächer waren (Lehmbruch 1972: 3). Allerdings gilt auch hier der Zusammenhang, dass die Stärke der Wählergruppen wächst, je kleiner die Gemeinden werden.

⁵ Verhandlungsdemokratie fungiert als Oberbegriff für parteipolitische Konkordanz, kooperative Demokratie und direktdemokratische Vetopositionen. Systematisch werden in der Habilitationsschrift des Autors jedoch nur die Direktwahl des Bürgermeisters, das kommunale Referendum als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie herausgearbeitet und untersucht. In Anlehnung an die Argumentation Czadas, dass es verschiedene Dimensionen der Verhandlungsdemokratie gibt (Czada 2000), wird darauf hingewiesen, dass die direktdemokratischen und die kooperativen Formen kommunaler Demokratie unterschiedliche politische Handlungslogiken entwickeln. Die direktdemokratischen Elemente entfalten Verhandlungszwänge durch die Wirkung formaler Vetopositionen. Sie begrenzen das Mehrheitsprinzip, da durch sie institutionelle Vetopositionen geschaffen werden. Kooperative Bürgerbeteiligungsverfahren können dagegen eher dem Bereich der Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips zugerechnet werden

in der Tendenz auch in Mittel- und Großstädten anderer Bundesländer) zu einer Ausdifferenzierung der Strukturen demokratischer Interessenvermittlung, zu einer Anreicherung der repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente. Das Aufweichen der Dominanz der Parteien scheint kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren (Bogumil 2001: 256; Bogumil 2002: 47).

Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
Nominierungsphase innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
Wahlkampfphase Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
Wahlphase Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
Regierungsphase personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung (mit Ausnahme von Kohabitationskonstellationen) Mehrheitsregel im Rat geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
inhaltliche Parteipolitisierung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008a: 95.

Aufbauend auf diesen Thesen des Autors hat Lars Holtkamp zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ als zwei unterschiedliche Extremtypen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene weiterentwickelt und präzisiert (Holtkamp 2006, 2008a). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präsidentialismus etc.) beziehen sich die Begriffe der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase (vgl. Abbildung 1).

„Die kommunale Konkordanzdemokratie ist geprägt durch eine geringe Parteipolitisierung von Rat und Bürgermeistern in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemokratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus.“ (Holtkamp 2008a: 7).

Die Begriffe Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie beziehen sich hier ausschließlich auf *parteilpolitische* Konkordanz und Konkurrenz, also auf das Verhältnis der Parteien zueinander. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert (Lehmbruch 1991: 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird.⁶ Der Grad der Parteipolitisierung lässt sich bestimmen als das Ausmaß, „in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling 1991: 150).

In seiner systematischen Bestandsaufnahme der Rolle von Parteien, Wählergemeinschaften und Bürgermeistern in der bundesdeutschen Kommunalpolitik von 1945 bis heute macht Holtkamp eine Tendenz in Richtung Konkordanzdemokratie aus, eine These, die gegen die frühere Parteipolitisierungsthese von Everhard Holtmann spricht.⁷ Diese allgemeine These muss jedoch ausdifferenziert werden. So sind nach wie vor konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen Kommunen anzutreffen, während in nordrhein-westfälischen Städten konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind (Holtkamp 2008a). Ähnlich wie der Autor führt Holtkamp dies (neben der Pfadabhängigkeit der Konfliktregelungsmuster) vor allem auf die unterschiedliche Ausprägung zweier unabhängiger Variablen zurück: die durchschnittliche Gemeindegröße und die weiterhin

⁶ Ansonsten geht Holtkamp aber davon aus, dass sich die Betriebsweise der kommunalen Konkordanzdemokratie grundlegend von der nationalen Ebene unterscheidet. Konkordanzdemokratie ist danach auf kommunaler Ebene nicht ein Elitkartell mit starken Parteiorganisationen und Ämterproporz als Klammern zur Verhinderung von ethnischen, religiösen oder ideologischen Konflikten – wie Gerhard Lehmbruch (1967) schon früh die österreichische Konkordanzdemokratie beschrieb –, sondern Ausdruck der Schwäche der Parteiorganisationen bei gleichzeitiger Dominanz des hauptamtlichen Verwaltungschefs und von Persönlichkeiten in der kommunalen Vertretungskörperschaft.

⁷ Auch aus normativer Sicht erweisen sich nach Holtkamp konkordanzdemokratische gegenüber konkurrenzdemokratischen Mustern in den Kommunen unter den kaum veränderbaren Bedingungen geringer Handlungsspielräume und bestehender Vetopositionen im Hinblick auf die Input- und Outputlegitimität als leistungsfähiger (Holtkamp 2008a: 278). Bezogen auf die Großstädte scheint mir dies jedoch nur für den Fall von Kohabitationsfällen einleuchtend zu sein.

sehr stark variierenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich.

„(...) mit steigender Gemeindegröße, wachsendem Organisationsgrad der Parteien, weniger personenorientiertem Wahlrecht für die kommunalen Vertretungskörperschaften inklusive gekoppelter Rats- und Bürgermeisterwahl, starker Unterstützung durch überregionale Parteiorganisationen, geringen rechtlichen Kompetenzen des Verwaltungschefs und in eher linken Parteien (SPD, KPD und Grüne) (dominieren) eher konkurrenzdemokratische Muster.“ (ebd.: 270)

Bezogen auf die neuen Bundesländer zeigt sich ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie, der durch die durchschnittlich geringe Gemeindegröße, den niedrige Organisationsgrad der Parteien und die Konkordanz begünstigende Ausgestaltung des Kommunalrechts stabil bleiben sollte. Bezogen auf die Klein- und Mittelstädte der alten Bundesländer deutet sich ebenfalls ein Trend in Richtung Konkordanzdemokratie an, bedenkt man die weiterhin abnehmende Zahl der (aktiven) Parteimitglieder und die bezogen auf die Größe der Kommunen verhältnismäßig vielen Kommunalvertretungssitze, die seit dem Jahre 2000 forcierten kommunalrechtlichen Reformen in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen, die zu erwartenden zeitversetzten Lerneffekte der Parteien im Zuge der bereits umgesetzten Wahlrechtsreformen und die forcierte Ökonomisierung der Kommunalpolitik (vgl. ausführlich Holtkamp 2008a: 279ff). Allerdings gesteht Holtkamp zu, dass in den Großstädten auch zukünftig trotz zu erwartender rückläufiger Anzahl von aktiven Parteimitgliedern genügend potenzielle Rats- und Bürgermeisterkandidaten mit langjähriger Parteizugehörigkeit zur Verfügung stehen, die aufgrund der stärker ausgeprägten Parteiorientierung der großstädtischen Wähler auch gute Wahlchancen haben.

4 Perspektiven lokaler Parteien

Folgt man den Ausführungen von Holtkamp, so gibt es wenig Anlass zur Hoffnung, dass die kommunale Ebene ein Hoffnungsträger für die Parteien ist. Die kommunale Ebene wird die Entwicklung in Richtung Kartellparteien nicht stoppen, sondern eher noch forcieren:

„Es besteht (...) ein erhebliches Interesse der Lokalparteien, sich gerade von den überregionalen Parteiorganisationen und deren programmatischen Aussagen abzukoppeln, um überhaupt noch neue Freiwillige als Ratskandidaten rekrutieren zu können und für den Wähler bei ausgeprägter parteiloser Konkurrenz attraktiv zu bleiben. Zudem dürften die aufgrund der Entwicklung der Parteimitgliedschaften sich abzeichnenden Personalengpässe dazu führen, dass die wenigen aktiven Mitglieder von der Arbeit in den kommunalen Partei- und Ratsgremien weitgehend absorbiert werden und Kontakte zu überregionalen Parteigliederungen und deren Mandatsträgern gänzlich auf ‚funktionale‘ Beziehungen (Akquirierung von Landeszuschüssen, Aufstieg als Berufspolitiker etc.) reduziert werden. Damit wird die durch die Kartellparteienthese beschriebene vertikale Entkoppelung, die der These zur Folge von der nationalen Parteiebene ausgeht, ‚von unten‘ noch weiter verschärft und es fehlt im Sinne von innerparteilicher Demokratie dann weitgehend ‚eine ständige, kritische Basis für die höheren Parteigliederungen‘ (von Alemann 2000: 163).“ (Holtkamp 2008: 290)

Einerseits gibt es einen deutlichen Trend in Richtung konkordanzdemokratischer Strukturen und andererseits gibt es in den nach wie vor eher konkurrenzdemokratisch ausgerichtete-

ten Kommunen Probleme des Zusammenspiels von starker prozeduraler Parteipolitisierung und zunehmenden Vetopositionen. Somit dürfte der in den 1990er Jahren vollzogene Partizipationsschub in den Kommunen auch für die Landes- und Bundesebene in Deutschland kaum einen Ausweg aus der Parteienkrise bieten. In den Kommunen mit nach wie vor relativ hoher prozeduraler Parteipolitisierung werden die Handlungsspielräume für effektives staatliches Handeln durch diese Vetopositionen eingeschränkt. Sie sind kaum vereinbar mit einer gerade auf der Bundesebene dominierenden starken prozeduralen Parteipolitisierung. Die dort bereits heute hohe Anzahl von Vetospielern sollte nicht weiter erhöht werden, um die Reformfähigkeit nicht noch weiter einzuschränken. Denn gerade die perzipierte mangelnde Problemlösungskompetenz und Reformfähigkeit der Parteien bei parallel zunehmenden sozialen Problemen sind wesentliche Ursachen für die starke Parteienverdrossenheit.

Wenn die kommunale Ebene also kein Hoffnungsträger in der Parteienkrise ist, werden die lokalen Parteien damit nach der Phase des Erstarkens seit den 1970er Jahren nun zunehmend zum Auslaufmodell? Die Zeichen einer starken Krise sind ebenso kaum zu übersehen wie die Tendenzen in Richtung kommunaler Konkordanzdemokratie. Dennoch sind Parteien in den Mittel- und Großstädten nicht ersetzbar und konkurrenzdemokratische Strukturen sind hier immer noch ausgeprägt trotz aller Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen. Sie lassen sich *strukturell* nicht beseitigen, so dass von Auslaufmodell nicht die Rede sein kann.⁸ Allerdings sind die Politikergebnisse angesichts der in vielen Kommunen eingeschränkten Handlungsspielräume und durch die veränderten Rahmenbedingungen nicht besonders legitimationsfördernd. Insbesondere die Zunahme unklarer Mehrheiten, z.B. durch den Wegfall der 5 % Hürde in NRW und die Zunahme von Kohabitationskonstellationen, führen zu den von Holtkamp angedeuteten Problemlagen im Zusammenspiel von starker prozeduraler Parteipolitisierung und zunehmenden Vetopositionen.

So bestätigt eine empirische Untersuchung über die Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5 %-Sperrklausel in NRW (vgl. Bogumil/Grohs/Holtkamp 2009) im Kern, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten (über 100.000 Einwohner) gefährdet ist, da

- die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus seit der Abschaffung der Sperrklausel durchschnittlich um jeweils vier pro Stadt zugenommen hat, so dass aktuell durchschnittlich knapp 8 Fraktionen und Gruppierungen im Kommunalparlament der typischen nordrhein-westfälischen Großstadt sitzen;
- es in den nordrhein-westfälischen Großstädten durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert ist, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden;
- die Fragmentierung der Räte zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz führt, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind.

⁸ Eine bestimmte Stärke von Parteien ist im Übrigen auch eine Voraussetzung, die ohnehin bestehende Verwaltungsdominanz in kommunalen Entscheidungsprozessen ein Stück weit auszugleichen. Auch wenn in der kommunalen Praxis Politik und Verwaltung notwendigerweise eng miteinander verflochten sind, da die gewählte Kommunalvertretung kein wesentliches politisches Ziel ohne die Verwaltung durchsetzen kann und die Verwaltung kein wesentliches administratives Ziel ohne die Kommunalvertretung erreichen kann, kommen Politik und Verwaltung doch unterschiedliche Rollen zu.

Gerade für die nordrhein-westfälischen Großstädte gilt, dass wenn der Oberbürgermeister im Kommunalparlament nicht über eine eigene, zuverlässige Mehrheit verfügt, er bei unklaren Mehrheitsverhältnissen immer damit rechnen muss, dass sich fallweise eine „Mobbingkoalition“ gegen ihn bildet. Die Verwaltung und Verwaltungsführung kann also nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“. Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament nicht unwichtiger geworden sind. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten NRWs, in denen 50 % der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit.

Es ist daher dringend anzuraten, dass z.B. der Landesgesetzgeber in NRW eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 2,5% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht einführt, um die Fragmentierung und Zersplitterung der Großstadtparlamente maßgeblich zu reduzieren, ohne dass in den unteren bis mittleren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit signifikant eingeschränkt würde, da hier ohnehin aufgrund der niedrigeren Anzahl von Ratsmandaten eine faktische Sperrklausel in gleicher Höhe besteht. Zudem ist zu überlegen, ob die Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahlen wieder zurückgenommen wird.

Vor allem aber sind die Rahmenbedingungen für kommunale Vertretungskörperschaften zu optimieren. Hier entsteht eine neue Debatte um die Professionalisierung der Kommunalpolitik (vgl. Reiser 2006; Holtkamp 2009). Schon jetzt weisen die eher konkurrenzdemokratischen Kommunen in NRW mit Ausnahme der Aufwandsentschädigung⁹ einen höheren Professionalisierungsgrad auf als z.B. in den konkordanzdemokratischen Kommunen in Baden-Württemberg. So verfügen sie über mehr Fraktionspersonal und die Fraktionsvorsitzenden haben einen deutlich höheren Zeitaufwand, der durch informelle Professionalisierungsstrategien größtenteils individuell abgefangen wird, sowie eine intensivere parteipolitische Ausbildung hinter sich. Eine echte Professionalisierung der Kommunalpolitik wäre aus der Sicht des Autors jedoch nicht anzustreben, da diese zahlreiche Problemlagen mit sich bringen würde. Allerdings ist durchaus darüber nachzudenken, ob nicht die Anzahl an Mandaten in Kommunen aller Größenordnungen reduziert werden könnten bei gleichzeitiger Aufwertung der Aufwandsentschädigung für die verbleibenden Mandate im Rahmen der etablierten ehrenamtlichen „Vergütungsstrukturen“.

⁹ Während in München oder Stuttgart das einzelne Ratsmitglied im Monat 2059 Euro bzw. 2460 Euro als Aufwandsentschädigung im Jahre 2005 erhält, sind es in Dortmund, Düsseldorf oder Köln durch niedrige landeseinheitliche Festsetzung lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld (Reiser 2007: 51). Für NRW beträgt die Aufwandspauschale für Ratsmitglieder pro Monat in Städten zwischen 50.000 und 150.000 336 Euro, in Kommunen zwischen 150.000 und 450.000 Einwohnern 418 Euro und in Kommunen über 450.000 Einwohner 501 Euro (vgl. Innenministerium NRW: Verordnung über die Entschädigung kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, vom 19. Dezember 2007). In Baden-Württemberg, Bayern und der Mehrzahl der anderen Bundesländer können die Kommunalvertretungen demgegenüber selbst die Aufwandsentschädigungen festlegen, mit der Konsequenz, dass diese dem sehr hohen Zeitaufwand des Mandates entsprechend deutlich höher ausfallen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1973): *Parteisysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien*, Düsseldorf.
- Alemann, Ulrich von (2000): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen.
- Banner, Gerhard (2006): *Führung und Leistung der Kommune*, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Bd. 45, H. 2, S. 57-69.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte*, in: Bogumil, Jörg (Hg.): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel*, Opladen, S. 7-51.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2009): *Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5 %-Sperrklausel. Wissenschaftliches Gutachten für die SPD-Landtagsfraktion NRW*, Düsseldorf.
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2006): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden.
- Bovermann, Rainer (1999): *Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen. Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik?*, Habil-Schrift, Bochum.
- Bovermann, Rainer (2002): *Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung*, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.), *Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues*, Opladen, S. 115-159.
- Czada, Roland (2000): *Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung. Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Opladen, S. 23-49.
- Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (1982): *Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt*, München.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) (2008): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*, Opladen.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hg.) (1997): *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt*, Opladen.
- Gehne, David (2008): *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*, Wiesbaden.
- Henneke, Hans-Günter (1999): *Das Verhältnis von Politik und Verwaltung in den Kommunalverfassungen der deutschen Länder. Miteinander oder Gegeneinander?*, in: *Verwaltung und Management*, Bd. 5, H. 3, S. 132-136.
- Grauhan, Rolf-Richard (1969): *Modelle politischer Verwaltungsführung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 10, H. 2/3, S. 269-284.
- Grauhan, Rolf-Richard (1972): *Der politische Willensbildungsprozeß in der Großstadt*, in: Grauhan, Rolf-Richard (Hg.), *Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie*, Gütersloh, S. 145-161.
- Holtkamp, Lars (2006): *Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 47, H. 4, S. 641-661.
- Holtkamp, Lars (2008a): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden.

- Holtkamp, Lars (2008b): Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest, in: Die Öffentliche Verwaltung, Bd. 61, H. 3, S. 94-101.
- Holtkamp, Lars (2009): Professionalisierung der Kommunalpolitik? Empirische und normative Befunde, in: Patzelt, Werner J./Edinger, Michael (Hg.), Politik als Beruf, PVS-Sonderheft, i. E.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York.
- Holtmann, Everhard (1999): „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft. Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd. 38, H. 2, S. 187-211.
- Holtmann, Everhard (2004): Haben politische Parteien in der Kommunalpolitik noch eine Zukunft. Zur Vereinbarkeit parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und kommunaler Selbstverwaltung, in: Blessing, Werner/Pehle, Heinrich (Hg.), Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, Erlanger Forschungen, Sonderreihe Bd. 10, S. 225-245.
- Ipsen, Jörn (2007): Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 3. Auflage, Berlin, S. 565-659.
- Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1993): Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 81-94.
- Lehmbruch, Gerhard (1972): Der Januskopf der Ortsparteien. Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat, Bd. 25, H. 1, S. 3-8.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, München, S. 311-316.
- Naßmacher, Hiltrud (2001): Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 32, H. 1, S. 3-18.
- Nienaber, Georg/Winter, Torben (2003): Wie parlamentarisiert ist die Kommunalpolitik? Neue kommunalwissenschaftliche Analyse, in: Frey, Rainer/Munk, Nicole (Hg.), Politik und Verwaltung, Aachen, S. 85-102.
- Ober, Katharina (2008): Schwarz-grüne Koalitionen in nordrhein-westfälischen Kommunen. Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Oberreuter, Heinrich (2003): Die Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen?, in: Schmitt, Karl (Hg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Baden-Baden, S. 89-100.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden.
- Reiser, Marion (2007): Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle, Katja/Reiser, Marion (Hg.), Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Baden-Baden, S. 45-60.
- Simon, Klaus (1988): Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad-Adenauer-Stiftung, Bd. 65, Sankt-Augustin.
- Vetter, Angelika (2008): Institutionen und lokale Wahlen, in: Vetter, Angelika (Hg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 49-72.
- Wehling, Hans-Georg (1999a): Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat, Bd. 49, H. 3, S. 180-183.
- Wehling, Hans-Georg (1999b): Parteien und Koalitionsbildung in den Kommunen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hg.), Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden, S. 180-196.
- Wiesendahl, Elmar (2003): Parteiendemokratie in der Krise. Das Ende der Mitgliederparteien, in: Glaab, Manuela (Hg.), Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analysen zur Krise und Reform, München, S. 15-38.

Wiesendahl, Elmar (2006): Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden.

Das Präsidentenamt in der Parteiendemokratie

Frank Decker

1 Einleitung

Seit 1979 ist es Tradition, die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung am 23. Mai, dem Verfassungstag, vorzunehmen. Am 60. Geburtstag des Grundgesetzes versprach dieser Tag noch interessanter zu werden als sonst. Nicht nur, dass es zur Neuauflage desselben Duells kam, das mit seinem knappen Ausgang schon 2004 für Spannung gesorgt hatte. Noch brisanter war, dass zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik ein amtierender Bundespräsident zur Wiederwahl antrat, der über keine sichere Mehrheit in der Bundesversammlung verfügte. Die überraschende Bewerbung von Gesine Schwan stieß bei Union und FDP auf Empörung, weil sie Horst Köhler vor eine schwierige Alternative stellte: Sollte er bei einer erneuten Kandidatur das Risiko der Abwahl auf sich nehmen oder es so halten wie Walter Scheel, Roman Herzog oder Johannes Rau, die – unter allerdings viel aussichtsloseren Bedingungen – ihren Verzicht auf eine zweite Amtszeit erklären mussten? Dass sich das Staatsoberhaupt für den ersten Weg entschied, nötigt Respekt ab, auch wenn das Risiko, abgewählt zu werden, im Nachhinein betrachtet überschaubarer war, als es mit Blick auf die knappen Mehrheitsverhältnisse zunächst erschien.

Gesine Schwan setzte bei ihrer Kandidatur offensichtlich darauf, dass es ihr wie schon 2004 gelingen würde, eine Reihe von Stimmen aus dem Köhler-Lager zu sich herüberzuziehen. Dabei unterschätzte sie jedoch, dass die Wettbewerbssituation eine ganz andere war als bei ihrem ersten Anlauf. Obwohl sich die Mehrheitsverhältnisse günstiger gestalteten als 2004, hatte sie es nun mit einem amtierenden Präsidenten zu tun, der im inoffiziellen Präsidentschaftswahlkampf alle Vorteile des Amtes für sich einsetzen konnte und dies auch tat. Schwan, die 2004 in ihren Sympathiewerten noch vor Köhler gelegen hatte, gelang es nicht, dessen Popularitätsvorsprung während der Kampagne zu verringern. Selbst die Anhänger der Sozialdemokraten sprachen sich kurz vor der Wahl mehrheitlich für Köhler aus – das selbe galt für die Anhänger von Grünen und Linkspartei. Zusätzlich erschwert wurde die Kandidatur dadurch, dass sie von der SPD nicht einhellig getragen war. Teile der Parteispitze hätten eine Wiederwahl Köhlers vorgezogen – sie mussten von Schwan selbst und ihren Unterstützern erst zum Jagen getragen werden. Entsprechend halbherzig fiel der Rückhalt der Herausforderin in den eigenen Reihen aus, die am Ende elf Stimmen weniger bekam als SPD und Grüne in der Bundesversammlung gemeinsam „kontrollierten“. Das bürgerliche Lager stimmte demgegenüber annähernd geschlossen ab, sodass Köhler sich bereits im ersten Wahlgang durchsetzte.

2 Die Besetzung des Amtes

Im Parteienstreit um die Besetzung des Amtes sind auch diesmal drei Fragen in den Vordergrund gerückt, die in ähnlicher Form schon bei früheren Präsidentenwahlen eine Rolle spielten: *Ist es ungehörig, einem populären und allseits respektierten Amtsinhaber die Wiederwahl zu verwehren? Darf ein Kandidat auch auf die Stimmen extremistischer oder radi-*

kaler Parteien setzen? Geht von der Bundespräsidentenwahl eine Signalfunktion für die Bundestagswahlen aus?

Die erste Frage wird durch die normative Kraft des Faktischen beantwortet. Der Charakter der überparteilich angelegten Funktion des Staatsoberhauptes bringt es mit sich, dass die Bundespräsidenten sich schon sehr dumm anstellen oder vom Schicksal gebeutelt sein müssen, um in der Bevölkerung *nicht* populär zu sein. Dass die Bundesrepublik mit ihren neun Präsidenten Glück hatte und insgesamt gut gefahren ist, wird als Urteil gemeinhin geteilt. Lediglich die zweite Amtszeit Heinrich Lübkes, die von einem Zerfall der körperlichen und geistigen Kräfte des Präsidenten überschattet war, ist davon auszunehmen. Tatsächlich fielen Lübkes Umfragewerte in dieser Zeit rasch in den Keller und lagen niedriger als die alle seiner Vorgänger und Nachfolger (Rausch 1984: 185).

Manche Präsidenten haben sich nicht mit dem Amtsbonus begnügt, sondern ihrer Popularität noch nachzuhelfen versucht, indem sie ihr überparteiliches Amtsverständnis durch öffentlich geäußerte Kritik an der parteipolitischen Klasse würzten. Besonders prominent trat dieser Zug in der zweiten Amtsperiode Richard von Weizsäckers hervor, dessen Schelte der „machtversessenen“ Parteien sich auch gegen den von ihm wenig geschätzten Kanzler Kohl richtete (Hofmann/Perger 1992). Weizsäckers Vorhaltungen, die berechtigte Kritik mit verbreiteten antiparteienstaatlichen Ressentiments verquickten, rührten zum Teil aus der Enttäuschung, dass der Präsident ab 1989, als sich alles um die Wiedervereinigung drehte, sowohl beim politischen Führungspersonal als auch in der Öffentlichkeit mit seinen Interventionen immer weniger Gehör fand. Die Parallele zum jetzigen Amtsinhaber sticht ins Auge. Horst Köhlers Wendung zum Populismus war 2004 noch nicht absehbar, als der soeben Gewählte versprach, er wolle ein „unbequemer“ Präsident sein. Dieser Ankündigung ist er durchaus gerecht geworden, doch stieß er damit weder bei der rot-grünen Regierung noch bei seinen Parteifreunden auf positive Resonanz. Im Gegenteil: Als Köhler im Jahre 2006 kurz hintereinander die Ausfertigung von zwei Gesetzen verweigerte, schlug ihm gerade aus der Union unverhohlene Ablehnung entgegen. Umso emsiger scheint das Staatsoberhaupt seither um die Gunst der Bürger zu buhlen. Dass Köhler die von ihm schon vorher erhobene Forderung nach einer Direktwahl des Bundespräsidenten ausgerechnet am Tag seiner Wiederwahl erneuerte, spricht Bände. Selbst Unionsvertreter zeigten sich ob dieser groben Taktlosigkeit, die wenig Respekt vor den demokratischen Institutionen verriet, irritiert und wiesen den Vorstoß prompt zurück.

Köhler steht mit seiner Forderung nach einer Änderung des Wahlmodus unter den bisherigen Amtsinhabern nicht allein. Auch Walter Scheel und Johannes Rau hatten sich den Direktwahlvorschlag zu Eigen gemacht. Dies war kein Zufall, handelte es sich doch bei beiden um populäre Präsidenten, die aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse in der Bundesversammlung ihre Wiederwahl abschreiben mussten. Mit Theodor Heuss und Richard von Weizsäcker sind bislang nur zwei Amtsinhaber nach Ablauf der ersten Wahlperiode ohne Gegenkandidaten bestätigt worden. Dem letztgenannten war es sogar – als bisher einzigem Präsidenten – vergönnt, bereits im ersten Wahlgang von der größten Oppositionspartei mitgewählt zu werden. Dem von der CDU vorgeschlagenen Heinrich Lübke gelang die Wiederwahl 1964 mit Unterstützung der oppositionellen SPD, nicht jedoch ihres Koalitionspartners FDP, die mit Ewald Bucher einen eigenen Kandidaten präsentierte. In anderen Fällen mussten populäre Präsidenten weichen, weil die neue Mehrheit die Chance nutzen wollte, den Posten selbst zu besetzen. Auf diese Weise gelangten 1979 der CDU-Mann Karl Carstens, 1999 der Sozialdemokrat Johannes Rau und 2004 der von Union und

FDP aufgestellte Horst Köhler in das höchste Staatsamt. Bei einer Direktwahl durch das Volk wären sie ihren Vorgängern vermutlich unterlegen gewesen. Insofern hat sich die SPD mit der Kandidatur Gesine Schwans 2009 genauso gebühlich oder ungebühlich verhalten wie die Union, als diese 1979 die mögliche Wiederwahl von Walter Scheel und 2004 die mögliche Wiederwahl von Johannes Rau vereitelte.

Wann immer die Möglichkeit bestand, haben die Parteien also die Gelegenheit genutzt, einen eigenen Kandidaten als Präsidenten durchzusetzen. Kann man ihnen dies in einer parteienstaatlich organisierten Demokratie verargen? Eine Bewertung der bisherigen Präsidenschaften zeigt, dass das parteiliche Bestellungsverfahren – mit der erwähnten Ausnahme Lübkes – weder den Amtsinhabern noch dem Amt geschadet hat (Oppelland 2001: 568). Dennoch löst es Unbehagen aus, weil es sich mit dem überparteilichen Amtsverständnis scheinbar schlecht verträgt. Die Parteien sehen sich deshalb regelmäßig Vorwürfen ausgesetzt, sie würden das Amt missbrauchen: Statt es mit den dafür am besten geeigneten Personen zu besetzen – so heißt es –, ließen sie sich im Nominierungsprozess von sachfremden Motiven leiten, zögen sie diesen in den allgemeinen Kampf um die Regierungsmacht hinein. Dies könne soweit gehen, dass die Präsidentenfrage zu einem Teil des parteiinternen Rennens um die Kanzlerschaft gemacht werde.

Nach Belegen für die Richtigkeit dieser These muss man nicht lange suchen. Von einer „unwürdigen“ Instrumentalisierung des Amtes zu sprechen, wäre in den meisten Fällen aber stark übertrieben. Einzig die „Präsidenschaftsposse“ im Jahre 1959 dürfte diese Bezeichnung verdienen, als Kanzler Adenauer die Suche nach einem Nachfolger für Theodor Heuss benutzte, um dem von ihm als ungeeignet empfundenen Ludwig Erhard den Weg ins Kanzleramt zu verbauen (Schwarz 1991: 502ff). Die übrigen Verfahren bewegten sich demgegenüber im Normalbereich eines legitimen Findungsprozesses. Das galt für den gescheiterten Versuch Helmut Kohls, den sächsischen Justizminister Steffen Heitmann als Kandidat für die Präsidenschaftswahl 1994 durchzusetzen, ebenso wie für die Weigerung der FDP im Jahre 2004, den von Teilen der Union favorisierten Wolfgang Schäuble mitzutragen, die schließlich in die Kandidatur Host Köhlers mündete. Auch Johannes Raus fehlende Bereitschaft, 1994 zugunsten eines anderen sozialdemokratischen Bewerbers (oder der von der FDP aufgestellten Hildegard Hamm-Brücher) zu verzichten, war eine Folge der Parteipolitisation des Bestellungsverfahrens, mit der sich die SPD selbst um die Möglichkeit brachte, die Wahl eines Unionspolitikers zum Präsidenten zu verhindern (Billing 1995: 611).

Obwohl der Bundespräsident über nur wenig politische Befugnisse verfügt und sein Amtsverständnis überparteilich angelegt ist, haben die Parteien um die Besetzung des Postens in der Vergangenheit immer wieder heftig gerungen, weil sie sich davon eine Signalfunktion für die ungleich wichtigeren Bundestagswahlen versprochen. Trifft diese Erwartung zu? Zwei Aspekte, die in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion häufig vermischt werden, gilt es hier zu unterscheiden. Zum einen geht es um die Vorwegnahme möglicher Regierungskoalitionen, zum anderen um die Auswirkungen auf das Wählerverhalten.

Mit Ausnahme der Bundestagswahl 1957, als es der Union zum ersten und einzigen Male gelang, eine absolute Mehrheit zu erzielen, mussten auf der Bundesebene bislang stets Koalitionsregierungen gebildet werden. Für die Anbahnung der Koalitionen haben dabei neben der Länderpolitik auch die Bundespräsidentenwahlen häufig eine Rolle gespielt, indem sie die späteren Regierungsbündnisse vorzeichneten (Jesse 2004a). War die Ent-

scheidung für den FDP-Mann Theodor Heuss als ersten Amtsinhaber ein Vorbote der kurz darauf gebildeten bürgerlichen Koalition, so wurde die von der SPD mitgetragene Wiederwahl Heinrich Lübkes, der als erklärter Befürworter einer Großen Koalition galt, 1964 als Hinweis auf ein Zusammengehen der beiden Volksparteien gedeutet, das denn auch zwei Jahre später tatsächlich zustande kam. Besonders ausgeprägt zeigte sich die Signalfunktion bei der Präsidentenwahl 1969, die den Sozialdemokraten Gustav Heinemann mit Hilfe der FDP ins Amt brachte und damit die koalitionspolitische Wende der Liberalen zur SPD indizierte. Diese mündete ein halbes Jahr später in die Bildung der sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt (Baring 1982: 27ff). Koalitionspolitisch nicht minder interessant, wenn auch weniger ins Bewusstsein gedungen, sind die Umstände der Wahl von Karl Carstens im Jahre 1979. Obwohl die FDP zu dieser Zeit in Bonn immer noch gemeinsam mit den Sozialdemokraten regierte, entschied sich die Partei, ihre Abgeordneten in der Bundesversammlung auf eine Stimmenthaltung festzulegen. Dies konnte als Absetzbewegung von der sozial-liberalen Regierung und Auftakt zu jener neuerlichen Wende interpretiert werden, die die FDP 1982 in eine Koalition mit den Unionsparteien zurückführen sollte (Szatkowski 2009).

Mit dem Hinzutreten der Grünen bildete sich in den achtziger Jahren eine veränderte bipolare Vierparteienstruktur heraus. Die ihrer Scharnierfunktion beraubten Liberalen standen fortan mit beiden Beinen fest im bürgerlichen Lager, während die Öko-Partei sich koalitionspolitisch einseitig in Richtung SPD orientierte. Dieses Muster fand auch in den Bundesversammlungen Niederschlag. Alle Präsidentenwahlen seit 1994, in denen CDU/CSU und SPD mit eigenen Bewerbern antraten, sahen die Liberalen am Ende an der Seite der Union, während die Grünen im Gegenzug die sozialdemokratischen Bewerber unterstützten. Eine Ausnahme bildet lediglich die Bundesversammlung 1999. Weil Union und FDP gegen das zahlenmäßig stärkere rot-grüne Lager hier von vornherein keine Siegchance hatten, dürften bei dieser Wahl auch ein Teil der FDP-Abgeordneten im entscheidenden zweiten Wahlgang für den SPD-Kandidaten Rau gestimmt haben.¹

Die koalitionspolitische Überlagerung der Präsidentenwahl 2009 rührte daher, dass die SPD ihre Kandidatin nur mit Unterstützung der Linken hätte durchsetzen können, der sie als möglichem Koalitionspartner nach der Bundestagswahl zuvor eine klare Absage erteilt hatte. Bei früheren Präsidentenwahlen war die Frage nach dem angemessenen Umgang mit solchen „falschen“ Unterstützern nicht stark ins Gewicht gefallen, weil es für die Mehrheitsbildung auf diese letztlich nicht ankam. So ging der CDU-Kandidat Roman Herzog 1994 kein großes Risiko ein, als er ankündigte, die Wahl nur bei einem Vorsprung von mindestens 42 Stimmen annehmen zu wollen – dies entsprach dem Anteil der Vertreter, die PDS und Republikaner zusammen in der Bundesversammlung stellten. Hätte er auf das Amt andernfalls tatsächlich verzichtet? Der Unionsmann Gerhard Schröder hatte im Gegensatz dazu 1969 keine Probleme, die Unterstützung der rechtsextremen NPD bei seiner Kandidatur billigend in Kauf zu nehmen; von deren 22 Vertretern in der Bundesversamm-

¹ Auch 1994 gab es eine starke Minderheit in der FDP (insbesondere aus Nordrhein-Westfalen), die Rau als Präsidenten vorgezogen hätte, weshalb die Partei sich entschied, mit einer eigenen Kandidatin ins Rennen zu gehen. Vor dem entscheidenden dritten Wahlgang legten sich die Abgeordneten in einer fraktionsinternen Abstimmung mehrheitlich (mit 69 zu 40 Stimmen) auf Herzog fest, nachdem sie sich zuvor mit klarer Mehrheit dafür ausgesprochen hatten, Hamm-Brücher als Kandidatin zurückzuziehen. Das Abstimmungsergebnis im dritten Wahlgang zeigt, dass von den unterlegenen Stimmen tatsächlich die meisten an Rau gegangen sein dürften (Billing 1995: 618f).

lung dürften im entscheidenden dritten Wahlgang sicherlich nicht viele für den am Ende knapp siegreichen Sozialdemokraten Gustav Heinemann votiert haben!

Auch die Konstellation bei der Wahl 2009 war keineswegs eine Premiere. Schon 2004 hätte Schwan nur mit Hilfe der damaligen PDS gewinnen können, deren Stimmen sie annähernd geschlossen erhalten hat. Johannes Rau hatte bei seiner erfolglosen Kandidatur gegen Roman Herzog 1994 von den PDS-Stimmen ebenfalls profitiert. Weil eine Mehrheit in beiden Fällen unwahrscheinlich war und die Unterstützung der PDS nicht ernsthaft als Vorbote einer sich abzeichnenden rot-rot-grünen Koalition im Bund betrachtet werden konnte, hielt sich die öffentliche Aufregung darüber freilich in Grenzen. Gewiss macht es einen qualitativen Unterschied, ob man die „kontaminierten“ Stimmen als Unterlegener bekommt oder diesen tatsächlich den Sieg verdankt. Generell unstatthaft wäre eine Wahl mit Hilfe der Linken aber wohl nur dann gewesen, wenn diese – wie die NPD – als extremistisch eingestuft, also zum nicht-demokratischen Teil des politischen Spektrums gerechnet werden müsste. Bei allen berechtigten Vorbehalten gegenüber den Postkommunisten konnte und kann davon keine Rede sein.

Ob man die Stimmen nimmt oder nicht, ist insofern keine Frage der politisch-kulturellen Hygiene, sondern eine der machtpolitischen Opportunität. Eine Wahl der SPD-Kandidaten mit Hilfe der Linken hätte es den Sozialdemokraten im Wahlkampf erschwert, ein Zusammengehen mit derselben Partei nach der Bundestagswahl 2009 glaubhaft auszuschießen. Gerade um diesem Dilemma zu entgehen, hatten sich Teile der Parteispitze ja für eine Wiederwahl Köhlers ausgesprochen. Der missglückte Öffnungsversuch des hessischen SPD-Landesverbandes gegenüber der Linken nach der Landtagswahl 2008 mag sie darin zusätzlich bestärkt haben. Gewiss hätte die SPD vor der Wählerschaft zu Recht darauf hinweisen können, dass eine Abstimmungscoalition in der Bundesversammlung etwas ganz anderes darstellt als die Zusammenarbeit in einer künftigen Bundesregierung. Das überparteiliche Amtsverständnis macht die Kür des Präsidenten eher zu einer Persönlichkeits- denn zu einer Parteienwahl. Weil die Bundestags- und Landtagswahlen, die über die Zusammensetzung der Bundesversammlung entscheiden, von den Präsidentenwahlen nahezu vollständig entkoppelt sind, geht von ihnen keine unmittelbare politische Verpflichtungswirkung aus.² Deshalb ist es in Ordnung (und unter den Bedingungen der geheimen Stimmabgabe auch problemlos realisierbar), wenn sich die Delegierten in der Bundesversammlung bei der Stimmabgabe der Parteidisziplin stärker entziehen, als sie das im Bundestag oder in den Landtagen tun würden.³ Gesine Schwan hatte vergeblich gehofft, von diesem Effekt – wie schon 2004 – zu profitieren.

Die starke Verpflichtung auf die Parteidisziplin verweist auf die andere Seite der Signalfunktion. Diese besteht darin, dass die Parteien sich von der Durchsetzung des eigenen Kandidaten bei den Wählern zusätzlichen Rückhalt für die Bundestagswahlen versprechen.

² Für die Landtagsseite muss diese Aussage insofern eingeschränkt bzw. ergänzt werden, als hier eine förmliche Bestellung der Delegierten zwischengeschaltet ist. Bei dieser versuchen sich eine Reihe von Ländern den Unwägbarkeiten des freien Mandats dadurch zu entziehen, dass sie die Wahl als Blockwahl durchführen. Gleichzeitig sehen sie für den Fall, dass auf der gemeinsamen Liste ein Kandidat ausfällt, getrennte Nachrückerlisten der einzelnen Parteien vor, um die Wahrung des Proporz sicherzustellen. Diese Verbindung wird von Verfassungsrechtlern als Verstoß gegen das Bundespräsidentenwahlgesetz kritisiert. „Ist Köhlers Wahl ungültig?“, in: *Der Spiegel* Nr. 23 vom 1. Juni 2009, S. 19.

³ Hier liegt zugleich der Grund dafür, dass die geheime Stimmabgabe bei der Präsidentenwahl gerechtfertigt ist, während sie bei der Wahl des Kanzlers oder Ministerpräsidenten als Verstoß gegen demokratische Prinzipien erachtet werden muss (Decker 2008).

Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bundestagswahlkampf in relativer zeitlicher Nähe zur Präsidentenwahl stattfindet. Die „Rückenwindthese“ mutet auf den ersten Blick plausibel an. In Wahrheit stellt sie freilich eher den Fall einer politischen Autosuggestion dar, denn für einen Ausstrahlungseffekt siegreicher Präsidentschaftskandidaten auf die nachfolgende Bundestagswahl gibt es bis heute keine wirklichen Belege. Die empirischen Befunde deuten in mancherlei Hinsicht sogar in die gegenteilige Richtung: So verhinderte die Wahl von Karl Carstens 1979 nicht die Niederlage der Union bei den im Jahr darauf stattfindenden Bundestagswahlen, für die sie Franz Josef Strauß als Kanzlerkandidaten nominiert hatte. Helmut Kohl hätte gegen Rudolf Scharping 1994 vermutlich auch dann gewonnen, wenn es der SPD gelungen wäre, Johannes Rau in der Bundesversammlung gegen Roman Herzog durchzubringen. Und Angela Merkel und Guido Westerwelle mussten am Wahlabend des 18. September 2005 schmerzhaft erkennen, wie wenig ihr vermeintlicher Coup bei der Bundespräsidentenwahl wert war, als sie Horst Köhler als gemeinsamen Kandidaten auf den Schild hoben.

So gesehen brauchte sich die Union nach ihrem Sieg in der Bundesversammlung keine großen Hoffnungen und die SPD nach ihrer Niederlage keine großen Sorgen zu machen. Die Auswirkungen der Wiederwahl Horst Köhlers auf die Bundestagswahlen waren so gering, dass beide Parteien besser daran getan hätten, die Bedeutung der Präsidentenwahl in der Öffentlichkeit von vornherein niedriger zu hängen. Die koalitionspolitische Überlagerung der Wahl und die Überschätzung ihrer Ausstrahlungswirkung sorgten dafür, dass dies auch 2009 ein frommer Wunsch blieb. In der öffentlichen Kommentierung des Ereignisses führte das zu manchen Blüten. So brachte es z.B. die Frankfurter Allgemeine Zeitung fertig, die Nominierung von Schwan gleichzeitig als machtpolitisches Spiel der SPD zu verteufeln (im Politik-Teil), um die Kandidatin wenige Seiten später (im Feuilleton) als deutlich bessere Alternative zu Köhler zu empfehlen.

3 Alternativen zum jetzigen Wahlverfahren

Soll die Konsequenz aus alledem nun lauten, den Parteien das Amt wegzunehmen, wie es Jürgen Habermas (2004) nach der aus seiner Sicht unwürdigen Präsidentenkür 2004 in einem ZEIT-Artikel nahegelegt hat? Wenn das Verständnis des Amtes auf Überparteilichkeit zielt, drängt sich in der Tat die Frage auf, ob das parteiliche Bestellungsverfahren, das aus dem derzeitigen Wahlmodus folgt, dazu überhaupt passt. Doch wie könnten die Alternativen aussehen?

Die auf den ersten Blick einleuchtendste und am häufigsten geforderte Lösung geht dahin, die Wahl dem Volk zu übertragen (Seltenreich 1995; Kaltefleiter 1996; Wellkamp 2002; Diemert 2005; Patzelt 2009). Von den fünf (bzw. wenn man die CSU mitrechnet: sechs) Bundestagsparteien machen sich mit der FDP und den Linken zwei Parteien für eine entsprechende Verfassungsänderung stark. Auch in den Reihen von Union und SPD haben manche für die Volkswahl plädiert – etwa Jürgen Rüttgers oder der verstorbene Peter Glotz. Unter den Verfassungsrechtlern und Politikwissenschaftlern bleiben die Befürworter dagegen weiterhin klar in der Minderheit (z.B. Jesse 2004b, Ipsen 2008).

Ein Vorteil der Direktwahl bestünde zweifellos darin, dass sie dem Charakter der Präsidentenwahl als Persönlichkeitwahl besser Rechnung tragen würde als das heutige indirekte Verfahren, das die Bestellung ausschließlich in die Hände von Parteienvertretern legt.

Die Wähler könnten sich ihrer natürlichen Parteibindung leichter entziehen als die Abgeordneten, indem sie z.B. bei der Präsidentenwahl anders votieren als bei einer Parlamentswahl. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich in ihrer Entscheidung eher an der Person als an der Parteizugehörigkeit der Kandidaten orientieren, dürfte dabei umso größer sein, je mehr es dem Präsidentenamt an politischen Machtbefugnissen mangelt. Die entpolitisierende Tendenz, die Kritiker der Direktwahl unterstellen, ist von daher weniger dem Wahlverfahren als der Amtsausstattung geschuldet (Eberl 2004).

Was für die Wahl selbst gilt, trifft allerdings nicht unbedingt auf die Nominierung und Rekrutierung der Kandidaten zu. Diese obläge bei einer Direktwahl genauso den Parteien wie bei der Wahl durch das Parlament oder eine Versammlung. Es würden folglich dieselben Kriterien angelegt wie heute: Welcher Kandidat hat die besten Chancen, eine Mehrheit zu bekommen? Wen wird das gegnerische Lager vermutlich aufstellen? Gibt es die Möglichkeit, einen innerparteilichen Rivalen ins höchste Staatsamt wegzuloben? Eine Direktwahl hätte gewiss den Vorzug, dass sie die Chancen eines ideologisch einseitigen, polarisierenden Bewerbers mindern würde. Dem stünden auf der anderen Seite aber auch handfeste Nachteile gegenüber. Da es bei einer Direktwahl vor allem auf Popularität ankommt, würde das Rekrutierungsfeld kleiner sein als bei einer indirekten Wahl, hätten nicht geborene Parteipolitiker wie Horst Köhler oder Gesine Schwan, die in der Öffentlichkeit 2004 wenig bekannt waren, nur geringe Chancen, aufgestellt zu werden. Auch Roman Herzog wäre unter diesen Voraussetzungen wohl kaum Bundespräsident geworden. Das plebiszitäre Wahlverfahren diskriminiert also gerade jenen Typus des parteifernen Bewerbers, der von seinem Zuschnitt her dem überparteilichen Charakter des Amtes besonders gut entsprechen würde.

Dies führt zu einem weiteren, noch wichtigeren Gegenargument. Das heutige indirekte Verfahren des Art. 54 Abs. 1 Grundgesetz impliziert, dass der Bundespräsident „ohne Aussprache“ gewählt wird. Dies schließt eine vorherige öffentliche Diskussion über die Kandidaten selbstverständlich nicht aus. Bei der Direktwahl hingegen wäre eine solche Diskussion zwingend, müsste ein regelrechter Präsidentschaftswahlkampf stattfinden. Auch ein amtierender Präsident könnte sich dem nicht entziehen. Doch um welche Themen sollte dabei gestritten werden? Da das Grundgesetz dem Staatsoberhaupt nur wenig politische Kompetenzen zuspricht, würden die Kandidaten Gefahr laufen, im Wahlkampf Erwartungen zu wecken, die sie später gar nicht erfüllen könnten. Wahlverfahren und Amtsausstattung sind also eng aufeinander bezogen. Dieser Zusammenhang wird auch durch vermeintliche Gegenbeispiele wie Österreich nicht widerlegt. Die österreichische Verfassung billigt dem Bundespräsidenten deutlich mehr exekutive Befugnisse zu als die deutsche, doch haben die bisherigen Amtsinhaber weitgehend darauf verzichtet, diese in der Praxis einzulösen. Was das bedeutet, erfuhr Präsident Thomas Klestil Anfang 2000 leidvoll, als er die gegen seinen Willen zustande gekommene ÖVP/FPÖ-Regierung ernennen musste (Ipsen 2008: 208). Insofern passt die Direktwahl eigentlich nicht mehr zur rein parlamentarischen Regierungsform des Landes. Ihre Abschaffung wäre aber, nachdem sie nun einmal besteht und zur Verfassungstradition gehört, kaum legitimierbar.

Etwas ganz anderes ist es, eine nicht vorgesehene Direktwahl nachträglich einzuführen. Dies scheint nur dort angebracht, wo das Präsidentenamt gleichzeitig förmlich aufgewertet wird oder die von der Verfassungsnorm abweichende Verfassungspraxis eine legiti-

matorische Stärkung bedingt (wie in Frankreich 1962).⁴ In der Bundesrepublik ist weder das eine noch das andere gegeben. Auch von den Befürwortern der Direktwahl wird in der Regel ja nicht gefordert, dem Staatsoberhaupt zusätzliche Kompetenzen einzuräumen. Selbst wenn es zuträfe, dass die Direktwahl unter diesen Umständen keinen großen Schaden anrichten würde (so z.B. Fromme 2004), bliebe sie doch gemessen an der faktischen Machtlosigkeit des Amtes ein verfassungspolitischer Fremdkörper.

Das Festhalten an der indirekten Wahl bedeutet keineswegs, dass man mit ihr zugleich die bisherige Praxis der Kandidatennominierung gutheißen muss. Wenn die Parteien – wie oben gezeigt – von der Durchsetzung ihrer Kandidaten nicht zwingend einen machtpolitischen Vorteil zu erwarten haben, könnten sie bei der Nominierung durchaus den Konsens mit dem gegnerischen Lager suchen und auf die Aufstellung eines eigenen Bewerbers gegebenenfalls verzichten. Wieso hätte die SPD 2009 den weithin anerkannten Amtsinhaber Köhler nicht mitwählen sollen? Dieselbe Frage konnte man 2004 der Union stellen, als sie sich weigerte, eine zweite Amtszeit von Johannes Rau zu unterstützen. Selbst wenn man der stärksten Partei in der Bundesversammlung das Recht des ersten Vorschlags zubilligt, hindert es sie doch nicht, eine überparteiliche Lösung anzustreben. Auch nach Raus Verzicht wäre die Einigung auf einen gemeinsamen Kandidaten gut möglich gewesen – immerhin hatte die SPD ihre Unterstützung für Klaus Töpfer ausdrücklich signalisiert. Und vielleicht hätte das Regierungslager sogar Horst Köhler mitgetragen, wenn dieser als ein für alle Seiten akzeptabler Bewerber von vornherein ins Spiel gebracht worden wäre. So aber musste der Amtsnachfolger von Johannes Rau mit dem Stigma leben, selbst im eigenen Lager bei der Nominierung 2004 nur zweite oder dritte Wahl gewesen zu sein.

Mit einem bloßen Appell werden sich die Parteien zu einer solchen Verhaltensänderung sicher nicht bewegen lassen. Von daher stellt sich die Frage, ob man dem Konsens nicht durch ein höheres Quorum bei der Bestellung „nachhelfen“ könnte (Decker 2004, Köhne 2008). Denkbar wäre z.B., dass statt der absoluten Mehrheit im ersten und zweiten Wahlgang eine Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben wird und erst im dritten Wahlgang die absolute Mehrheit genügt (heute reicht bereits die relative Mehrheit). Solche erhöhten Konsensschwellen bei der Wahl des Staatsoberhauptes sind in einigen europäischen Ländern – Estland, Griechenland, Italien und Ungarn – vorgesehen. Außerhalb Europas kennen u.a. Indien und Indonesien vergleichbare Regelungen. Eine besonders weitreichende Variante wurde Mitte der neunziger Jahre in Australien erwogen, wo die Ablösung der monarchischen Staatsform bis heute allerdings nicht erfolgt ist. Hier war geplant, dass der Präsident auf Vorschlag des Premierministers von beiden Häusern des Parlaments mit Zweidrittelmehrheit gewählt wird. Dies sollte die Regierung zur Verständigung mit der Opposition zwingen und einen Wahlkampf um das höchste Amt vermeiden (Czada 1999: 139f).

Die Erfahrungen aus Italien, wo das erhöhte Quorum seit Beginn der Zweiten Republik besteht, zeigen aber, dass solche Regelungen den Konsens nicht automatisch herbeizwingen – die meisten der bisherigen zwölf Amtsinhaber wurden mit absoluter Mehrheit

⁴ Das kurioseste Beispiel einer nachträglichen Einführung stellt die im Jahre 2000 verabschiedete Verfassungsreform in Finnland dar. Hier wurde der Übergang zur Direktwahl paradoxerweise an eine Schwächung der Kompetenzen des Präsidenten gekoppelt, nachdem das semi-präsidentielle System in der Praxis schon vorher zur rein parlamentarischen Regierungsweise übergegangen war. In der Slowakei trug die 1999 nachträglich eingeführte Direktwahl demgegenüber der tatsächlichen Stellung des Präsidentenamtes Rechnung.

gewählt.⁵ Übertragen auf die Wettbewerbssituation der Bundesrepublik scheint es ebenfalls zweifelhaft, ob eine Zweidrittelmehrheit im ersten und zweiten Wahlgang den Druck auf die politischen Akteure so stark erhöht, dass diese zu einer einvernehmlichen Lösung gelangen. In der Diskussion wird daher ein dritter Vorschlag immer wieder ins Spiel gebracht, der an den heutigen Mehrheitserfordernissen nicht rütteln, dafür aber die Möglichkeit der Wiederwahl beseitigen und die Dauer der (einmaligen) Amtszeit über fünf Jahre hinaus verlängern würde (so z.B. Isensee 1994: 1330). Damit wäre zumindest das Problem beseitigt, dass ein populärer und untadeliger Präsident seinen Posten nur aufgrund der geänderten parteipolitischen Kräfteverhältnisse räumen müsste – gerade daran hat sich die Kritik des Bestellungsmodus in der Vergangenheit ja zumeist entzündet. Die Gefahr der verlängerten Amtszeit liegt in ihrer größeren Fehleranfälligkeit, wenn der Präsident sich als unfähig erweist oder die an ihn gestellten Erwartungen sonst wie enttäuscht. Dem könnte man im Zweifelsfall aber immer durch einen freiwilligen Amtsverzicht begegnen, der nötigenfalls politisch erzwungen werden muss.

4 Machtlosigkeit und Überparteilichkeit des Präsidenten: ein Mythos?

Damit wendet sich der Blick zur Amtsführung des Präsidenten. Dem Staatsoberhaupt der Bundesrepublik werden in der Literatur üblicherweise zwei zentrale Funktionen zugeschrieben: eine Reserve- und eine Integrationsfunktion. Unter der „Reservefunktion“ versteht man jene Befugnisse des Präsidenten im Bereich der Regierung und Gesetzgebung, die im Normalfall nicht virulent werden, sondern sich primär in Krisenzeiten zu bewähren haben. Darunter fallen die Mitwirkungsbefugnisse bei der Regierungsbestellung und Parlamentsauflösung, das formelle und materielle Prüfungsrecht bei der Gesetzesausfertigung sowie die Ausrufung des Gesetzgebungsnotstandes (Hartmann/Kempf 1989: 34ff). Die „Integrationsfunktion“ manifestiert sich in den repräsentativen Aufgaben des Staatsoberhauptes bzw. genauer in den Aufgaben der symbolischen Repräsentation, da ja die materielle (politikinhaltliche) Repräsentation den eigentlichen Regierungsinstitutionen vorbehalten bleibt. Der Präsident soll das Staatsganze darstellen, die Einheit des Volkes nach innen wie außen verkörpern und nötigenfalls eine ausgleichende oder schiedsrichterliche Position im politischen Machtspiel einnehmen. Dazu steht ihm zum einen das Mittel der Rede zur Verfügung, von dem er allerdings nur in dem von der Regierung vorgegebenen politischen Rahmen freien Gebrauch machen kann. Diese Einschränkung betrifft insbesondere die Außenpolitik. Zum anderen erfolgt die Repräsentation durch zeremonielles und staatsnotarielles Handeln, was auf die monarchische Herkunft des Amtes zurückverweist. Weil die staatsnotariellen Befugnisse zugleich einen Teil der Reservemacht des Präsidenten ausmachen, werden sie in der Literatur manchmal auch als eigenständiger Funktionsbereich genannt.

Die These von der Machtlosigkeit des Präsidenten in der Bundesrepublik gründet sich im Wesentlichen auf drei Sachverhalte. *Erstens* verfügt das Staatsoberhaupt über keine proaktiven Gestaltungsbefugnisse, mit denen es selbständig politisch wirken und in das Regierungsgeschehen eingreifen kann. Notverordnungsrechte und der militärische Oberbefehl

⁵ Das Erfordernis der absoluten (statt der relativen) Mehrheit führt in Verbindung mit der nicht vorgesehenen Stichwahl dazu, dass sich die Präsidentenwahl in Italien unter Umständen endlos hinzieht. Rekordhalter ist die Wahl von Giovanni Leone im Jahre 1978, die 23 Wahlgänge und 15 Tage benötigte.

bleiben ihm im Unterschied zum Reichspräsidenten der Weimarer Verfassung versagt; auch besitzt es über das Prüfungsrecht hinaus keine weitergehenden Mitwirkungsmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess. *Zweitens* sind die Krisensituationen, in denen es auf die Entscheidung des Staatsoberhauptes ankommen könnte, im deutschen Regierungssystem bisher nicht eingetreten. Weder musste der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden, noch war der Präsident gezwungen, von seinem Vorschlagsrecht nach Art. 63 Abs. 1 des Grundgesetzes zugunsten eines von ihm selbst ins Spiel gebrachten Kandidaten Gebrauch zu machen oder einen Minderheitskanzler zu ernennen (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 des Grundgesetzes). Und wo er über Handlungsspielräume verfügt, ist der Präsident *drittens* gehalten, diese nicht zu überdehnen und gegen den Willen der übrigen Staatsorgane auszuüben. Entsprechend rar gesät sind die Fälle, in denen die Inhaber des Amtes die Ernennung eines Ministers oder die Ausfertigung von Gesetzen verweigert haben. Auch bei der Anberaumung vorzeitiger Neuwahlen (1972, 1982 und 2005) sind die Präsidenten bisher stets dem Willen der jeweiligen Bundesregierungen gefolgt.

Von daher auf die Machtlosigkeit des Amtes zu schließen, wäre aber zu kurz gedacht. Die Reservebefugnisse des Präsidenten entfalten ihre Wirkung ja nicht allein oder in erster Linie dadurch, dass sie ständig zum Einsatz gelangen; sie wirken vielmehr bereits durch ihre schiere Existenz. Indem sie von den anderen Staatsorganen berücksichtigt und in deren Verhalten einkalkuliert werden, lassen sich mögliche Konflikte so schon im Vorfeld politischer Entscheidungen bereinigen. Stellt man diese „Vorbeugungsfunktion“ (Gu 1999) mit in Rechnung, verfügt der Bundespräsident also durchaus über politische Gestaltungsmacht, die sich freilich eher unmerklich mitteilt und deshalb im Unterschied zur effektiven Entscheidungsmacht einer Regierung nur schwer fassen lässt. Dasselbe gilt für das Mittel der Rede. Macht der Präsident davon in geeigneter Weise Gebrauch, kann er den Mangel an *potestas*, den das Amt mit sich bringt, durch persönliche *auctoritas* ausgleichen, wie es Theodor Eschenburg (1960: 650) einmal ausgedrückt hat. Im günstigsten Falle wird er dadurch zu einer moralischen Instanz, deren Mahnungen ähnlich „vorbeugend“ wirken wie die politischen Reservebefugnisse. Ob die Amtsinhaber in eine solche Rolle hineinwachsen, hängt zum einen von ihren eigenen Fähigkeiten, zum anderen von den situativen Umständen ab.

So wie die These der Machtlosigkeit bedarf auch die These der Überparteilichkeit der Relativierung. Betrachtet man die Amtsführung der bisherigen Präsidenten genauer, so zeigt sich, dass die Amtsinhaber gelegentlich durchaus im Interesse der Parteien oder Parteienkoalition agiert haben, die sie in die Villa Hammerschmidt bzw. das Schloss Bellevue brachten. So setzte sich z.B. Theodor Heuss 1956 massiv für den Fortbestand der Unions-FDP-Koalition ein, die zu dieser Zeit kurz vor dem Bruch stand. Auch hatte Heuss 1952 in der Frage der Wiederbewaffnung offen Partei gegen die damalige SPD-Opposition ergriffen, indem er ein für die Regierung günstiges Gutachten beim Bundesverfassungsgericht „bestellte“, was er später freimütig als Fehler einräumte (Baring 1984: 382ff). Nicht minder parteiisch ging Heuss' Nachfolger Lübke zu Werke, der 1965 versuchte, einer Regierungsbeteiligung der SPD den Weg zu ebnen und die Fortsetzung der bis dahin amtierenden christlich-liberalen Koalition zu verhindern – ein Vorhaben, das durch den klaren Wahlsieg Ludwig Erhards vereitelt wurde (Oppelland 2001: 562f).

Es ist nicht ohne Ironie, dass ausgerechnet jene Bundespräsidenten, deren Wahl am nachdrücklichsten als Vorbote einer koalitionspolitischen Neuorientierung erscheinen konnte, den Verdacht der parteiischen Amtsführung am wenigsten rechtfertigen: Gustav

Heinemann und Karl Carstens. Beide ließen ihre politischen Grundüberzeugungen in den Reden zwar erkennen, zeichneten sich ansonsten aber durch eine betont korrekte Amtsführung aus, die die präsidialen Kompetenzen sehr zurückhaltend interpretierte. Zumindest im Falle Heinemanns war dies insofern überraschend, als er selbst seine Wahl zuvor – in einem schlecht beratenen Moment – als „ein Stück Machtwechsel“ bezeichnet hatte, was die Voreingenommenheit seiner politischen Gegner unnötig beförderte (Baring 1982: 122f).

Aufschlussreich ist auch ein Vergleich der von beiden Präsidenten verfüigten Parlamentsauflösungen. War Heinemanns Entscheidung, dem entsprechenden Begehren von Kanzler Willy Brandt nachzugeben, 1972 völlig unstrittig, so tat sich der gelehrte Staatsrechtler Carstens nach eigenem Bekunden äußerst schwer, die von Helmut Kohl „fingierte“ Vertrauensfrage durchgehen zu lassen, plagten ihn doch große Zweifel an deren Verfassungsmäßigkeit. Es besteht aber kein Grund zu der Annahme, dass die gemeinsame CDU-Parteizugehörigkeit bei Carstens' Entscheidung irgendeine Rolle gespielt haben könnte. Der Präsident hätte sich also nicht anders verhalten, wenn zu dieser Zeit ein Sozialdemokrat Regierungschef gewesen wäre. Entsprechend problemlos gestaltete sich Carstens' Zusammenarbeit mit der sozialliberalen Koalition unter Kanzler Helmut Schmidt in den ersten drei Jahren seiner Amtszeit.

Als wesentlich schwierigerer Partner für die Regierung entpuppte sich Carstens' Vorgänger Walter Scheel, der die machtpolitischen Möglichkeiten des Amtes bis an die Grenzen auslotete. So stellte sich Scheel beispielsweise bei der Entlassung von Staatssekretären mehrfach quer, die er in einem Fall sogar ganz verweigerte (Oppelland 2001: 566). Auch Richard von Weizsäckers Amtsführung stieß bei der oppositionellen SPD im Ganzen auf mehr Wohlgefallen als bei seiner eigenen Partei, zu deren Politik er sich bisweilen in offenen Gegensatz stellte. Besonders augenfällig wurde dies bei der historischen Rede des Präsidenten zum 40. Jahrestag des Kriegsendes am 8. Mai 1985, die als bewusst angelegter Kontrast zu den missglückten geschichtspolitischen Gesten des Kanzlers erschien. Helmut Kohl sollte Weizsäcker diese Demütigung über das Ende von dessen Amtszeit hinaus nicht vergessen.

Anders gelagert sind die Präsidenschaften Roman Herzogs, Johannes Raus und Horst Köhlers, die sich in ihrer Amtsführung den eigenen Parteigängern deutlich stärker verpflichtet fühlten und deren Erwartungen damit entsprachen. So orchestrierte z.B. Herzogs berühmte „Ruck-Rede“ im Berliner Adlon-Hotel nicht nur wirkungsvoll die von der FDP und Teilen der Union erhobenen Forderungen nach einer entschiedenen Reform der Sozialsysteme und des Arbeitsmarktes; sie konnte zugleich als Kritik der sozialdemokratischen Opposition aufgefasst werden, die mit ihrer Mehrheit im Bundesrat zentrale Reformvorhaben der Kohl-Regierung blockiert hatte. Auch Raus Akzentsetzungen fügten sich thematisch in den von der rot-grünen Regierung angestoßenen kulturellen Modernisierungsdiskurs gut ein, wobei der Präsident in seiner Kritik vor den „eigenen“ Regierungsmitgliedern allerdings nicht Halt machte (etwa in Fragen der Einwanderungs- oder Asylpolitik).

Etwas komplizierter liegt der Fall des derzeitigen Amtsinhabers Horst Köhler. Als dieser 2004 ins Schloss Bellevue einzog, war ihm von Union und FDP eine ähnliche Funktion zgedacht worden wie Herzog oder Rau, nämlich die von der Regierung geplanten Reformen rhetorisch zu begleiten. Dieser Funktion wurde er zunächst vollauf gerecht. Weil Köhler aus seiner Präferenz für eine bürgerliche Koalition nach der 2006 anstehenden Bundestagswahl kein Geheimnis machte, begegnete ihm die rot-grüne Bundesregierung von Beginn an mit Argwohn. Zu einer handfesten Kraftprobe mit Kanzler Schröder kam es im

November 2004, als der Präsident öffentlich gegen dessen Vorschlag Stellung bezog, den 3. Oktober als arbeitsfreien Feiertag abzuschaffen – und sich am Ende durchsetzte. Ob Köhler seine parteipolitische Befangenheit bei einer längeren Amtszeit von Rot-Grün abgelegt hätte, bleibt eine müßige Frage. Mit dem Übergang zur Großen Koalition veränderten sich die Parameter seiner Amtsführung jedenfalls gewaltig. Das Staatsoberhaupt schien nun Gefallen an der Rolle eines überparteilich agierenden Vetospielers zu finden, der die Schwäche der regulären parlamentarischen Opposition dadurch auszugleichen sucht, dass er die institutionellen Möglichkeiten des eigenen Amtes stärker ausschöpft. Zum Testfall dieser Bestrebungen wurde die zweimalige Weigerung des Präsidenten, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz auszufertigen, die zumindest in einem Fall nicht zwingend war (Strohmeier 2008: 181).

5 Ist das Präsidentenamt entbehrlich?

Köhlers Gesetzesveto löste ein enormes Echo aus. Die Reaktionen waren dabei erwartungsgemäß geteilt. Während die einen den Bundespräsidenten dafür lobten, dass er seine notarielle Wächterfunktion selbstbewusst wahrnahm und auf diese Weise ein Gegengewicht zur Bundesregierung bildete, warfen ihm die anderen vor, die Befugnisse des Amtes überschritten und das „von der Verfassung vorgesehene Institutionengefüge in Frage“ gestellt zu haben (so der parlamentarische Geschäftsführer der Unionsfraktion Norbert Röttgen). In Zeitungsartikeln war in diesem Zusammenhang gar von einer „neuen APO“ die Rede, die gegen die Politik der Bundesregierung Front mache, manche wähten in Köhlers Verhalten wiederum einen „Hauch von Weimar.“⁶ Auch Politikwissenschaftler ließen sich von der Stimmung mitreißen, indem sie die grundsätzliche Frage aufwarfen, ob eine Vetokompetenz des Präsidenten mit dem parteiendemokratischen parlamentarischen System überhaupt vereinbar sei (Lhotta 2008).

Die in diesen Äußerungen enthaltenen Mahnungen dürften nicht ohne Wirkung auf den Präsidenten geblieben sein, womöglich lassen sie ihn vor einer Wiederholung in vergleichbaren Fällen künftig zurückschrecken. Dennoch muten sie nach etwas zeitlichem Abstand als reichlich übertrieben an. Zum einen stellte Köhlers Ausfertigungsverweigerung ja keine Premiere dar – auch frühere Bundespräsidenten haben von ihrem formellen und materiellen Prüfungsrecht in ähnlicher Weise Gebrauch gemacht (Rau 2004, Jekewitz 2007). Zum anderen muss sie vor dem Hintergrund einer außergewöhnlichen Regierungskonstellation betrachtet werden. Die restriktive Wahrnehmung des präsidentiellen Prüfungsrechts durch sämtliche bisherige Amtsinhaber rührt ja daher, dass die Funktion eines „Hüters der Verfassung“ im deutschen Regierungssystem nahezu vollständig auf das Verfassungsgericht übergegangen ist. Dessen Anrufung ist aber unter den Bedingungen der Großen Koalition erschwert, da ein Normenkontrollverfahren nur von einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages beantragt werden kann.⁷ Das Prüfungsrecht des Präsidenten kommt von daher zwangsläufig stärker ins Spiel (Pehle 2009: 10). Gewiss stellt eine Große Koalition keine politische Krisensituation dar, die die Reser-

⁶ Matthias Geis / Bernd Ulrich, „Die neue APO macht mobil“, in: Die Zeit vom 18. Januar 2007, S. 4; Claus Leggewie, „Ein Hauch von Weimar“, in: die tageszeitung vom 18. Dezember 2006, S. 11.

⁷ Grundsätzlich offen steht dagegen der Weg über die Verfassungsbeschwerde, die als „Jedermannsrecht“ aber nur bei Grundrechtsverletzungen greift.

vemacht des Staatsoberhauptes automatisch auf den Plan rufen müsste, handelt es sich bei ihr doch um ein – zumindest im parlamentarischen Rahmen – ausgesprochen stabiles Regierungsformat. Betrachtet man sie aber als eine demokratiepolitisch fragwürdige Abweichung von der herkömmlichen, auf dem Dualismus von regierender Mehrheit und Opposition beruhenden Funktionsweise des parlamentarischen Systems, dann liegt es durchaus nahe, die Reservemacht des Präsidenten gegen eine solche „Störung“ der Gewaltenbalance stärker zu betonen.

Damit ist abschließend die grundsätzliche Frage nach der Rolle des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Parteiendemokratie aufgeworfen. Könnte man auf den Bundespräsidenten nicht ganz verzichten? Die Frage ist keineswegs ketzerisch gemeint. Sie bezieht ihre Berechtigung aus der historischen Genese des Amtes, dessen Einführung sich *nicht* in erster Linie funktionalen Überlegungen verdankte. Das von der Funktion des Regierungschefs abgetrennte Staatsoberhaupt ist ein generelles Erkennungsmerkmal des parlamentarischen Regierungssystems (im Unterschied zum präsidentiellen System, wo beide Funktionen in einem Amt vereinigt sind). Es stellt ein Relikt der monarchischen Regierungsform dar. Die Herausbildung des parlamentarischen Systems in Großbritannien, die sich Ende des 17. Jahrhunderts mit der *Glorious Revolution* angekündigte, führte zu einer kontinuierlichen Entmachtung der Monarchie. Dies begann damit, dass die formelle Regierungsgewalt vom Monarchen auf ein Ministerium übertragen wurde, welches für alle königlichen Akte die rechtliche Verantwortung übernahm (gemäß der Devise, wonach der König kein Unrecht tun könne).⁸ Aus dem Ministerium entwickelte sich dann ausgangs des 18. Jahrhunderts das Amt des Premierministers. Die schrittweise Verlagerung der Regierungsmacht auf den Premierminister und dessen Kabinett hatte zur Folge, dass die Monarchie ihre damals noch vorhandenen Prärogativen vollständig einbüßte. Wo die Parlamentarisierung zeitig erfolgt war – wie in Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und den skandinavischen Ländern –, konnte die Krone deshalb als politisch machtlose Institution weiter existieren, während sie in den verspäteten Demokratien (Frankreich, Italien und Deutschland) durch ein republikanisches Staatsoberhaupt ersetzt wurde. Zum ersten Mal geschah dies 1875 in der III. Französischen Republik, die in ihrer vom Zweiten Kaiserreich übernommenen parlamentarischen Verfassung das Amt des Präsidenten der Republik einführte. Dem eiferten in Europa später sämtliche republikanischen Staatsverfassungen nach (Lehbruch 1999: 117ff).

Die Integration des Staatsoberhauptes in das parlamentarische System bereitete in den Republiken größere Probleme als in den Monarchien. Weil die Präsidenten hier durch Wahl ins Amt gelangten, also über eine direkte oder indirekte demokratische Legitimation verfügten, war es nicht möglich, ihnen jegliche Beteiligung an der Regierungsmacht zu verwehren. Manche Verfassungen haben dem Präsidenten sogar die eigentliche politische Führungsrolle zugebilligt und damit eine potenzielle Konkurrenzsituation zwischen Staatsoberhaupt und parlamentarisch verantwortlichem Premierminister heraufbeschworen. Diese „semi-präsidentiellen“ Systeme, wie man sie später genannt hat, sollten sich als die eigentlichen „Wiedergänger“ der konstitutionellen Monarchie erweisen (Decker 2009: 184ff).

⁸ Förmlich verbürgt wurde dies durch die ministerielle Gegenzeichnung (Kontratsignatur), die als Institut später auch in den parlamentarischen Republiken Verbreitung fand, um die fehlende parlamentarische Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes auszugleichen. Das Grundgesetz regelt die Gegenzeichnungspflicht in Art. 58. Sie umfasst alle schriftförmigen Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten. Ausgenommen sind allein die Prärogativen bei der Regierungsbestellung und Parlamentsauflösung (Art. 63 des Grundgesetzes).

Prominenteste Beispiele sind die Weimarer Reichsverfassung und die Fünfte Französische Republik.

Auch dort, wo der Präsident in der politischen Bedeutung zurückgestuft wurde, war man um eine funktionelle Rechtfertigung des Amtes nicht verlegen. So wie die Urheber der amerikanischen Bundesverfassung die Ämterverbindung von Regierungschef und Staatsoberhaupt als Mittel betrachteten, um der befürchteten Übermacht der Legislative entgegenzuwirken, so sollte die Ämtertrennung im parlamentarischen System ein Gegengewicht zur Gewaltenfusion von Regierung und Parlamentsmehrheit schaffen. Prononciert hervorgehoben wurde der Gewaltenteilungsaspekt im deutschen und französischen Verfassungsdenken, wo man dem Staatsoberhaupt die Rolle einer über den Parteien schwebenden neutralen Kraft (*pouvoir neutre*) zuschrieb. Auch wenn die „Gleichgewichtskonzeption“ auf einer Fehlinterpretation des britischen Parlamentarismus beruhte, findet sie in den Integrations- und Reservemachttheorien des Präsidenten bis heute ihren Niederschlag. Kein einziges parlamentarisches System, das als Republik verfasst ist, hat sich bislang durchringen können, das Amt abzuschaffen oder eine solche Abschaffung auch nur erwogen.⁹

Dies erspart uns allerdings nicht die Frage, ob die funktionellen Zuschreibungen heute noch tragen. Blicken wir dazu zuerst auf die gewaltenteilenden Effekte der Reservebefugnisse. Hier zeigt bereits ein Blick auf die deutschen Gliedstaaten, deren parlamentarische Systeme ausnahmslos ohne separates Staatsoberhaupt auskommen, dass diese Befugnisse leicht auf die anderen Staatsorgane verteilt werden könnten. So wie die materielle Prüfungsfunktion der Gesetze den Verfassungsgerichten obliegt, so müsste der Regierungschef, wenn er ein Gesetz ausfertigt, auch für dessen formelle Korrektheit bürgen. Ob eine weitere Kontrollinstanz, die als „Mithüter der Verfassung“ fungiert, im Gesetzgebungsprozess wirklich notwendig ist, bleibt von daher eine legitime Frage. Ähnliches gilt für die Regierungsbestellung und Parlamentsauflösung, die man vollständig dem Parlament (oder subsidiär dem Volk) überantworten könnte. Auf der nationalen Ebene kommt Schweden zur Zeit dieser Lösung am nächsten. Hier liegt die formelle Ernennungs- und Entlassungsbefugnis des Regierungschefs nicht beim Monarchen, sondern beim Parlamentspräsidenten.

Auch mit Blick auf die Integrationsfunktion lässt sich die Notwendigkeit eines von der Regierung institutionell abgetrennten Staatsoberhauptes nicht zwingend begründen. Roman Herzogs Kommentierung der Grundgesetz-Artikel 54 bis 61 im Maunz-Dürig, deren 2009 erfolgte Neubearbeitung er trotz seiner Befangenenheit als früherer Amtsinhaber keinem anderen Autor überlassen wollte, wähnt im Bundespräsidenten eine über den Parteien schwebende, superiore Gemeinwohlinstanz, die als Ein-Personen-Organ die „Einheit des Staates“ verkörpere. Diese Interpretation ist in der Literatur zu Recht als Überhang eines autoritären Staatsdenkens kritisiert worden, das den Grundprinzipien der pluralistischen Demokratie widerspreche (van Ooyen 2009). Auch konservative Verfassungsjuristen wie Josef Isensee haben sich dagegen gewandt, der Repräsentations- und Integrationsfunktion des Staatsoberhauptes eine höhere demokratische Dignität zuzusprechen, als sie den Vertretern der übrigen Staatsorgane gebühre.¹⁰ Der Unterschied bestehe darin, dass die sich dar-

⁹ Parlamentarische Regierungssysteme mit einer geschlossenen Exekutive existieren gegenwärtig lediglich in Botswana und Südafrika. Nach der Unabhängigkeit von Großbritannien bzw. dem Austritt aus dem Commonwealth haben beide Länder auf die Schaffung eines vom Regierungschef abgetrennten, eigenständigen Staatsoberhauptes verzichtet und die Funktionen stattdessen in einem Amt zusammengeführt.

¹⁰ „Den textgleichen Amtseid wie der Bundespräsident leisten der Bundeskanzler und die Bundesminister, nur dass sie mehr praktische Gelegenheit haben, ihn zu bewähren. Das Amtsethos des Gemeinwohls gilt nicht nur für die parteipolitisch rekrutierten Ämter der Parlamentarier und Regierungsmitglieder, sondern auch für die fachfundier-

aus ergebenden Anforderungen an das Amt bei den letzteren durch Rechts- und Sachzwang mehr oder weniger festgelegt seien, während die Präsidenten über die Inhalte und den Stil der Repräsentation weitgehend selbst entscheiden könnten. Die Rechtfertigung des Amtes hänge deshalb in hohem Maße von den Fähigkeiten derjenigen ab, die es führten. Darin liege ein Reiz, aber auch ein Risiko.

Folgt aus dem Gesagten nun, dass man die Abschaffung des Präsidenten tatsächlich erwägen sollte? Legt man die Erfahrungen der bisherigen Amtspraxis zugrunde, spricht kaum etwas dafür. Die Verfassungsgeber des Grundgesetzes hatten allen Grund, die Kompetenzen des Staatsoberhauptes auf das aus ihrer Sicht unerlässliche Minimum zu begrenzen (Uhl 2008). Nach den Erfahrungen von Weimar war ihnen bewusst, dass eine zu starke Reservemacht des Präsidenten den Anreiz mindern würde, über eine entsprechende Strukturierung des Parteiensystems auf der parlamentarischen Ebene dauerhaft stabile Regierungsmehrheiten zu erzeugen. Ob die komplizierter werdenden Bedingungen der Koalitionsbildung auf Bundesebene den Bundespräsidenten demnächst stärker fordern könnten, wie manche Politikwissenschaftler mutmaßen, bleibt abzuwarten (Korte 2009). Der Übergang zu einem wie immer gearteten „Semi-Präsidentalismus“ steht in der Bundesrepublik jedenfalls nicht zu befürchten. Dafür spricht auch die betont zurückhaltende Handhabung des Prüfungsrechts durch sämtliche Amtsinhaber, die aus dem Bundespräsidenten gerade keinen legislativen Vetospieler gemacht hat, auch wenn sie sich in die gewaltenteilige Ordnung des Grundgesetzes ansonsten gut einfügt (Höreth 2008).

Zu einem ähnlich positiven Urteil wird man mit Blick auf die Integrationsleistung kommen müssen. Auch wenn die Präsidenten die Funktion der symbolischen Repräsentation nicht für sich alleine reklamieren können, so sprechen doch bereits Gesichtspunkte einer sinnvollen Arbeitsteilung mit dem Regierungschef für das separate Amt. Hier liegt zugleich ein deutlicher Unterschied zu den Ministerpräsidenten auf subnationaler Ebene, deren Repräsentationspflichten im Ausland hinter jenen des Präsidenten und Kanzlers weit zurückbleiben. Auch was den Stil und die Inhalte der Repräsentation angeht, birgt die Ämtertrennung Vorteile. Wie korrekturbedürftig die Vorstellung eines unpolitischen, dem Parteienstreit entrückten Präsidenten auch sein mag, unterscheidet sich das Staatsoberhaupt vom Regierungschef doch darin, dass es sich nicht (bzw. nicht mehr) für eine bestimmte parteipolitische Richtung exponiert. Gerade dies gibt ihm aber die Möglichkeit, in öffentlicher Rede Themen anzusprechen und Meinungen zu vertreten, die ein Regierungschef aus Rücksicht auf die eigene Partei, den Koalitionspartner oder die Bevölkerungsmeinung so nicht ansprechen oder vertreten könnte. Das Präsidentenamt wirkt also auch in dieser Hinsicht „entlastend“. Indem es die Basis der Repräsentation verbreitert, trägt es dazu bei, die Legitimationsgrundlagen der Politik und des Staates zu stärken. Weshalb sollte die Republik auf diesen Beitrag, den alle bisherigen Bundespräsidenten auf ihre Art geleistet haben, ohne triftigen Grund verzichten?

ten der Beamten und Richter. Der Inhalt des Gemeinwohls ist aber offen und diskutabel. Eben deshalb sagt die gewaltenteilige Demokratie deutlich, welches Staatsorgan jeweils verbindlich darüber befindet, was das Gemeinwohl erheischt. Wer immer entscheidet, muss in der Demokratie auf Zustimmungsfähigkeit achten. Wenn aus politischer Polarisierung durch Mehrheitsentscheid das für alle verbindliche Gesetz hervorgeht, will dieses integrieren. Integration ergibt sich in der Regel aus Funktion. Die funktionsfreie Integrationsaufgabe bleibt Dilemma“ (Isensee 1994: 1329).

Literatur

- Baring, Arnulf (1982): Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart.
- Baring, Arnulf (1984): Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie, 3. Auflage, München.
- Billing, Werner (1995): Der Kampf um die Besetzung des höchsten Staatsamtes. Auswahl und Wahl des Bundespräsidenten 1994, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 26, H. 4, S. 595-620.
- Czada, Roland (1999): Kommentar: Amt ohne Zukunft? Anmerkungen zum Staatsoberhaupt in parlamentarischen Demokratien, in: Jäckel, Eberhard/Möller, Horst/Rudolph, Hermann (Hg.), Von Heuss bis Herzog, Stuttgart, S. 129-144.
- Decker, Frank (2004): Hände weg vom Präsidenten!, in: Berliner Republik, Bd. 6, H. 3, S. 12-16.
- Decker, Frank (2008): Regierungswahl als Geheimsache?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November, S. 36.
- Decker, Frank (2009): Ist die Parlamentarismus-Präsidentialisismus-Dichotomie überholt? Zugleich eine Replik auf Steffen Kailitz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 19, H. 2, S. 169-203.
- Diemert, Dörte (2005): Direktwahl des Bundespräsidenten? Anmerkungen zur Funktion von Wahlverfahren, in: Recht und Politik, Bd. 41, H. 2, S. 108-113.
- Eberl, Oliver (2004): Vom Ersatzkaiser zum Demokratieersatz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 49, H. 4, S. 391-393.
- Eschenburg, Theodor (1960): Staat und Gesellschaft in Deutschland, 4. Auflage, Stuttgart.
- Fromme, Friedrich Karl (2004): Die Volkswahl des Bundespräsidenten ist kein Risiko, in: Recht und Politik, Bd. 40, H. 1, S. 18-22.
- Gu, Xuewu (1999): Die „Vorbeugungsfunktion“ des Bundespräsidenten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 30, H. 3, S. 761-771.
- Habermas, Jürgen (2004): Die Wahl ist frei bis zum Schluss, in: Die Zeit vom 13. Mai, S. 3.
- Hartmann, Jürgen/Kempf, Udo (1989): Staatsoberhäupter in westlichen Demokratien. Strukturen, Funktionen und Probleme des „höchsten Amtes“, Opladen.
- Herzog, Roman (2009): Art. 54-61, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 54. Ergänzungslieferung, München.
- Höreth, Marcus (2008): Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 58, H. 16, S. 32-38.
- Hofmann, Gunter/Perger, Werner A. (Hg.) (1992): Die Kontroverse. Weizsäcker Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M.
- Ipsen, Jörn (2008): Volkswahl des Bundespräsidenten?, in: Hufen, Friedhelm (Hg.), Verfassungen: zwischen Recht und Politik. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans-Peter Schneider, Baden-Baden S. 197-209.
- Isensee, Josef (1994): Braucht die Republik einen Präsidenten?, in: Neue Juristische Wochenschrift Bd. 47, H. 20, S. 1329-1330.
- Jekewitz, Jürgen (2007): Der Bundespräsident und die Gesetzgebung des Bundes. Was kann, darf, muss das Staatsoberhaupt bei der Ausfertigung der Gesetze nach Art. 82 GG leisten?, in: Recht und Politik, Bd. 43, H. 1, S. 11-17.
- Jesse, Eckhard (2004a): Die Wahl zum Bundespräsidenten 1949 bis 2004, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Bd. 53, H. 2, S. 143-155.
- Jesse, Eckhard (2004b): Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden?, in: liberal, Bd. 46, H. 2, S. 16-18.
- Kalffleiter, Werner (1996): Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?, in: Rütger, Günther (Hg.), Repräsentative oder plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden, S. 160-169.
- Köhne, Michael (2008): Direktwahl des Bundespräsidenten?, in: Recht und Politik, Bd. 44, H. 2, S. 95-99.

- Korte, Karl-Rudolf (2009): Die Stunde des Staatsoberhauptes, in: Süddeutsche Zeitung vom 18./19. April, S. 2.
- Lehmbruch, Gerhard (1999): Das Staatsoberhaupt in den parlamentarischen Demokratien Europas, in: Jäckel, Eberhard/Möller, Horst/Rudolph, Hermann (Hg.), Von Heuss bis Herzog, Stuttgart, S. 108-128.
- Lhotta, Roland (2008): Der Bundespräsident als „Außerparlamentarische Opposition“? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 39, H. 1, S. 119-133.
- Ooyen, Robert Chr. van (2009): Der Bundespräsident als „Integrationsfigur“? Antiparlamentarismus und Antipluralismus von Rudolf Smend in der Staats- und Regierungslehre, in: Archiv des Öffentlichen Rechts der Gegenwart; Bd. 57, S. 235-254.
- Oppelland, Torsten (2001): (Über-)Parteilich? Parteipolitische Konstellationen bei der Wahl des Bundespräsidenten und ihr Einfluss auf die Amtsführung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 11, H. 2, S. 551-572.
- Patzelt, Werner J. (2009): Unsere Verfassung trägt keine Basteleien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Juni, S. 9.
- Pehle, Heinrich (2009): Der Bundespräsident und die Große Koalition. Anmerkungen zu Wahl und Amtsführung des Staatsoberhauptes, in: Einsichten und Perspektiven, Bd. 5, H. 1, S. 4-13.
- Rau, Johannes (2004): Vom Gesetzesprüfungsrecht des Bundespräsidenten, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Bd. 119, H. 1, S. 1-8.
- Rausch, Heinz (1984): Der Bundespräsident. Zugleich eine Darstellung des Staatsoberhauptes in Deutschland seit 1919, 2. Auflage, München.
- Seltenreich, Stephan (1995): Zur Volkswahl des Bundespräsidenten, in: Kritische Justiz, Bd. 28, H. 2, S. 238-251.
- Schwarz, Hans-Peter (1991): Adenauer, Bd. 2 (Der Staatsmann 1952-1967), Stuttgart.
- Strohmeier, Gerd (2008): Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste, in: Zeitschrift für Politik, Bd. 55, H. 2, S. 175-198.
- Szatkowski, Tim (2009): Auftakt zur Wende. Koalitionspolitik und Bundespräsidentenwahl im Jahr 1979, in: Die politische Meinung, H. 474, S. 67-72.
- Uhl, Gernot (2008): Vom Kaiser der Deutschen zum Bundespräsidenten. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit der deutschen Staatsoberhäupter seit 1849 am Beispiel ihrer innenpolitischen Kompetenzen, Wiesbaden.
- Wellkamp, Ludger (2002): Die Volkswahl des Bundespräsidenten, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Bd. 48, H. 9, S. 267-270.

Politikergebnisse der Parteien – Schwachstellen der deutschen Parteienforschung

Theo Schiller

1 Einleitung

Parteien sind die zentralen politischen Akteure in den Wettbewerbsdemokratien mit Parlamenten und Wahlen als Kerninstitutionen. Mit Recht sind sie Gegenstand einer nahezu unüberschaubaren Parteienforschung geworden, die einen festen Kern an Problemstellungen und einen fluiden Bereich ergänzender Themen umfasst. Zum festen Kern gehören sicherlich die historische Dimension der Parteienentwicklung und die ideologische Differenzierung der Parteiensysteme, beides auch in international vergleichender Perspektive. Ebenfalls zentrale Forschungsfelder bilden die Organisation der Parteien, ihre Wahlpolitik und ihre Mandats- und Ämter-Positionen in Parlamenten und Regierungen. Exemplarisch zusammengefasst wurde dies in der Zweiteilung Klaus von Beymes (1982/1984) in „Innenstruktur der Parteien“ (Ideologie, Organisation) und „Außenwirkung der Parteien“ (Ebene des Parteiensystems, Wählerebene und Ebene des politischen Machtsystems). Damit sind sicherlich die wesentlichen Dimensionen des Handlungsbogens von den Grundelementen des Handlungspotentials der Parteien bis zu ihrer Mitwirkung an den staatlichen Entscheidungsprozessen angesprochen. Betrachtet man jedoch die Gewichtung und den Konkreteionsgrad der verschiedenen Segmente in der Parteienforschung insgesamt, so zeigt sich, dass die Themenbereiche Ideologie, Programmatik, Organisation, Wahlen und Wahlpolitik weit im Vordergrund stehen, während die von den Parteien produzierten Politikresultate eine sekundäre Rolle spielen. Die Ausgangsthese lautet daher, dass die Parteienforschung einen gravierenden *Input-Bias* aufweist (so schon von Beyme 1984:405), während Output und Outcome weit weniger erforscht und in die systematische Struktur der Parteienanalysen integriert sind. Gewichtige Ausnahmen von dieser Feststellung sind natürlich im Weiteren zu würdigen, insbesondere der Ansatz zur Frage „Do parties matter?“. Außerdem muss von vornherein die Einschränkung gemacht werden, dass staatliche Politikresultate primär von Regierungsparteien herbeigeführt werden und allenfalls ausnahmsweise von einer Opposition. Dennoch dürfte die Parteienforschung für Regierungsparteien wohl ein graduell, aber kein substantiell anderes Bild bieten.

Die Ausgangsthese vom *Input-Bias* der Parteienforschung macht auf Defizite aufmerksam, bedeutet aber selbstverständlich keine Kritik an der Forschung in der Input-Perspektive, also darüber, mit welchen Motivationen, Programminhalten, Potentialen und Strategien Parteien im politischen Prozess agieren. Die These vom *Input-Bias* übersieht auch nicht, dass die Parteienliteratur durchaus Ansatzpunkte für Output-Perspektiven bietet. Schon von Beyme behandelte z. B. die „Ebene des politischen Machtsystems“ und diskutierte dort unter „Do parties matter?“ den Einfluss der Parteien auf die Schlüsselentscheidungen im politischen System (1984: 404 ff). Auch Ulrich von Alemann hat in verschiedenen Arbeiten die gesellschaftliche Wirkungsebene und die Frage „Was tun die Parteien extern?“ behandelt (z.B. von Alemann 1990, 2003). Insgesamt trug der Policy-Ansatz wesentlich dazu bei, auch in der Parteienforschung die Output-Perspektive zu stärken (vgl.

unten). Dabei wird selbstverständlich auch beachtet, dass Parteien Regierungsentscheidungen nicht vollinhaltlich allein steuern können, sondern mit den Einflüssen anderer institutioneller und organisierter Akteure konkurrieren oder verflochten sind.

Nachfolgend wird überprüft, wie weit die Dimension der Politikergebnisse in die deutsche Parteienforschung einbezogen wurde, und wie eine systematische Integration ansetzen kann. Zunächst geht es um die Frage, welche Bedeutung der Kenntnis von Politikergebnissen im politischen Prozess der Demokratie zukommt, welche Akteure an der Produktion des Bildes der Politikergebnisse beteiligt sind und welche Rolle dabei die Politikwissenschaft wahrnehmen sollte. Zweitens wird im Überblick skizziert, wie die Standardliteratur zur Parteienforschung die Frage nach Politikergebnissen behandelt und welche Ansätze und Materialgrundlagen sich anbieten. Drittens folgen spezifische Bestandsaufnahmen für die verschiedenen Regierungsperioden der Bundesrepublik Deutschland zu der Frage, wieweit die Ergebnisse der Politik der Regierungsparteien Eingang in die Parteienliteratur gefunden haben. Abschließend werden weitere Arbeitsperspektiven bei der Integration der Politikergebnisse in die Parteienforschung der Bundesrepublik skizziert.

2 Politikergebnisse im politischen Prozess

Politikergebnisse von Parteien sind im politischen Prozess in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Den Ausgangspunkt mag das einfache Modell des Politikzyklus bilden, der mit einem Parteiprogramm als Politikformulierung beginnt und sich über Prozesse des institutionellen Machterwerbs und dem Zugang zu staatlichen Policy-Instrumenten bis zu Entscheidungsprozessen der Regierungspraxis und dem Output und Outcome von Politikergebnissen spannt. Auf dieser Folie kann man Politikergebnisse zum einen normativ darauf hin betrachten, welche Funktion ihnen in der Demokratie zukommt. Zum anderen stellt sich die empirische Frage, in welcher Form und durch welche Akteure Politikergebnisse im politischen Alltag kommuniziert werden. Ebenso haben die gewählten Policies nicht nur faktische Auswirkungen auf die Gesellschaft, sondern bilden auch einen wichtigen Faktor in der Rückkopplung auf die Partei selbst und möglicherweise auf das Parteiensystem.

2.1 Demokratische Funktionen:

In der (Parteien-)Demokratie geht es zwar primär um die Vergabe von Mandaten und Ämtern an Parteien und Kandidaten durch die Wähler, was die Präferenz für Programme und damit die Autorisierung einer Gesamtpolitik einschließt. Doch die Befristung von Wahlperioden und Regierungsperioden gibt zugleich Gelegenheit, die Politikergebnisse vor allem der Regierungsparteien bilanzierend zu beurteilen und in die Präferenzbildung für die nächste Mandatsvergabe einzubeziehen. Darin kommt ja auch die politische Verantwortlichkeit (im Englischen treffend „accountability“) gewählter Amtsträger in der Demokratie zum Ausdruck, die sich eben an den bisherigen „Taten“, an der Leistungsbilanz festmacht. Voraussetzung für die Wähler ist dabei ein klares Bild des faktischen Regierungshandelns und damit eine transparente Vergleichsmöglichkeit mit der vormaligen Programmatik. Wenn das alles durch die nächste Runde an Versprechungen überlagert wird, wird Verantwortlichkeit allenfalls durch Vertrauen ersetzt. Die Verfügbarkeit einer überprüfbaren Leistungsbilanz bildet somit auch ein wesentliches Element des politischen Verbraucherschut-

zes. Darauf können sich dann auch Urteile über Kompetenz, Verlässlichkeit und andere Elemente von Vertrauen stützen. Zu beachten ist auch der Zeitpunkt, zu dem die Ergebnisbilanz verfügbar ist: Das müsste rechtzeitig vor der nächsten Wahl der Fall sein, damit sie noch in die Urteilsbildung eingehen kann. Ob solche Leistungsbilanzierungen zu diesem Zeitpunkt tatsächlich vorliegen, ist allerdings eine andere Frage.

2.2 *Wer kommuniziert Parteienergebnisse?*

Im politischen Alltagsprozess sind Informationen über Politikergebnisse ebenso wie Politikideen und Politikprojekte der Parteien durchaus präsent. Form, Inhalt und Glaubwürdigkeit werden allerdings stark von den Akteuren beeinflusst, die die Ergebnisse in der politischen Öffentlichkeit kommunizieren. Dabei überwiegen strategisch interessierte Kommunikationsakteure.

Am stärksten sind in der öffentlichen Kommunikation die *Parteien* selbst aktiv, vor allem die Regierungsparteien, die ihre Politikergebnisse vor Wahlen möglichst positiv als werbewirksame „Leistungsbilanzen“ präsentieren (bundespolitische Regierungspolitik auch vor Landtagswahlen). Die Oppositionsparteien stürzen sich primär auf Versäumnisse, misslungene Vorhaben und negative Leistungsindikatoren. Beide Wettbewerbsakteure verfahren also selektiv und mit gefärbten Bewertungen zur Verstärkung der jeweiligen Profil- und Imagestrategie, häufig auch in Vermischung von Ergebnisinhalten mit neuen Programmvorstellungen. Wenn auch legitim im demokratischen Parteienwettbewerb, bieten solche polarisierenden Deutungen wohl kein ideales Informationsangebot über Politikergebnisse.

Interessenverbände stellen einen zweiten Akteurstyp dar, der sich an der öffentlichen Kommunikation über Parteiprogramme und spezifisch interessierende Vorhaben, aber auch über Politikergebnisse von Regierungsparteien beteiligt. Hier dominiert die interessenpolitische Sichtweise, wobei die gelungene eigene Einflussnahme wohl meist zurücktritt, erwünschte Maßnahmen tendenziell positiv kommentiert und nicht erreichte Entscheidungen kritisiert werden. Dabei können engere ideologische oder organisatorische Verflechtungen zwischen Verbänden und Parteien wirksam werden und die strategische Verbandskommunikation näher an die jeweilige Parteistrategie heranrücken. Mit oder ohne Parteienähe können verbandliche Leistungsbilanzen oder Ergebniskommentierungen für die Wähler im einschlägigen Interessensegment durchaus eine wichtige Orientierungshilfe bieten (allgemein vgl. Vowe 2007).

Als dritter Akteurstyp in der Politikkommunikation sind die *Medien* zu nennen, die die gesamte Bandbreite politischer Sachverhalte zu vermitteln haben (Sarcinelli 2009). Auch wenn kontrovers diskutiert wird, wer im Verhältnis von Medien und Politik dominiert, sollte seitens der Medien ein ausführlicheres und neutraleres Informationsangebot über Politikergebnisse erwartet werden als vom Konkurrenzmechanismus zwischen Regierungsparteien und Opposition. In der laufenden Politikbeobachtung ist das sicherlich auch der Fall, wobei die Reichhaltigkeit in den Themen, Einflüssen und Abläufen einen hohen Preis der Aufsplitterung und Unübersichtlichkeit kostet. Zusammenfassende Ergebnisprofile zumindest vor Wahlen sind dann umso wichtiger, und tendenziell werden solche Informationsangebote neuerdings auch zahlreicher. Wie weit solche Angebote eine breitere Wählerschaft mit ihrer sehr unterschiedlichen Mediennutzung erreicht, muss freilich offen bleiben.

Weitere Kommunikationsbeiträge können auch aus den *Wissenschaften* kommen. Dabei werden die jeweils für die Sachthemen zuständigen Fachdisziplinen überwiegen, so dass mit einer themenspezifischen Parzellierung zu rechnen ist (z. B. Ökonomie, Gesundheitswesen, Verkehr, Umwelt, Bildung usw.). Informationsgehalt und Qualität solcher bilanzierenden Beiträge mit wissenschaftlichem Objektivitätsanspruch dürften hoch sein und auch ihren Platz in der Medienberichterstattung finden. Die Zusammensetzung zu umfassenden Ergebnisprofilen von Regierungsparteien muss allerdings auf anderem Wege erfolgen, beispielsweise durch politikwissenschaftliche Analysen.

Ein besonderes Problem der öffentlichen Kommunikation über Politikergebnisse und ihre Zurechnung auf Parteien resultiert aus der starken Neigung der Medien, die Entscheidungspraxis von Regierungsparteien auf die Inhaber der Spitzenämter, vorrangig den Kanzler/die Kanzlerin oder die Ministerpräsidenten der Länder, zu personalisieren. Das entspricht den Strategien der Parteien selbst, ihren Wahlkampf mit dem Spitzenkandidaten und dem Amtsbonus des bisherigen Amtsinhabers zu führen. Diesem Mechanismus, der zweifellos selbst eine politische Realität darstellt, folgt tendenziell auch die Parteienforschung. Eine differenziertere Zurechnung der Ergebnisse und ihrer Rückkopplung auf die jeweilige Regierungspartei wird dadurch jedenfalls nicht erleichtert.

Die Politikwissenschaft und die Parteienforschung können zu den kommunikativen Prozessen und zur Demokratiefunktion bereitgestellter Politikergebnisse einen begrenzten, aber spezifischen Beitrag leisten. Die Vermittlung von Informationen und Bewertungen über die Leistungen und Versäumnisse von Regierungsparteien vor einer Wahl gehört zweifellos primär zu den Aufgaben der Medien, die ja kurzfristig agieren können und müssen. Da sich Parteienforscher zumindest teilweise an dieser Medienkommunikation beteiligen, sollten sie dabei ihre spezifische Kompetenz ebenfalls kurzfristig einbringen und auch das Problem der Politikergebnisse thematisieren. Dazu gehört die Verknüpfung der kurz zurückliegenden Leistungs-/Defizitbilanz mit Analysen längerfristiger Prozesse einschließlich der Frage nach möglichen Diskrepanzen zwischen Programmversprechen und Ertrag der Regierungspolitik. Ein solcher Bilanzierungsbeitrag lässt sich verstärken, wenn bereits während einer laufenden Legislaturperiode regelmäßig (z. B. jährlich) Zwischenbilanzen erarbeitet und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Ein Beispiel dafür bietet in Kanada die jährliche Publikation „How Ottawa Spends“, mit der eine Gruppe führender Politologen mit Blick auf das jeweilige Jahres-Budget die wichtigsten Politikfeldentwicklungen auf dem Hintergrund der finanzpolitischen Prioritäten der Regierung analysiert (z.B. Doern 2006). Längerfristige Bilanzstudien eignen sich weniger für eine aktuell wahlbezogene Demokratiefunktion, tragen aber zur Aufklärung komplexer Politikprozesse bei, fördern die kritische Reflexion der Handlungskapazität und der Wertorientierung zentraler Regierungsakteure und erschließen insbesondere, wie weit tiefer liegende Strukturprobleme mit langfristigen und nachhaltigen Strategien bearbeitet oder ignoriert werden.

3 Politikergebnisse in der Parteienforschung – Standardliteratur und Entwicklungsansätze

Zunächst sollen die allgemeinen Überblicke und Standardwerke der deutschen Parteienliteratur darauf hin gesichtet werden, wieweit die Output-Dimension einen systematischen Platz in der Parteienforschung gefunden hat. Das für die Parteienforschung repräsentative

Parteienhandbuch (Stöss 1980, Bd.1: 15f) bietet in seinen zehn Rasterpunkten zwar begrenzte Ansatzpunkte, etwa als Teil der Kategorien „B. Ideologie, Programm, Praxis“ sowie „gesamtgesellschaftliche Charakterisierung“, zeigt jedoch in der Ausführung über die Regierungsparteien der Bundesrepublik ein bescheidenes Bild. Der Beitrag über die FDP (Dittberner 1980) enthält kaum Aussagen über ihren Anteil an der Regierungspolitik, der über die CDU immerhin knappe Ansätze (Schmidt 1980: 655 ff.). Ein recht informatives Profil stellt Mintzel auf Basis seiner grundlegenden Arbeiten für die CSU bereit (Mintzel 1980) und auch über die Regierungspolitik der SPD seit 1966 wird eine Skizze geboten (Heimann 1980: 2094-2107).

Ein repräsentativer Überblicksband über „Parteien in der Bundesrepublik Deutschland“ (Oberreuter/Mintzel 1992) hat für die Politikergebnisse keinen systematischen Stellenwert vorgesehen. Die Beiträge zur SPD (Schmitt 1992: 129-157) und zur FDP (Vorländer 1992: 237-257) gehen auf die Regierungsergebnisse der sozial-liberalen Koalition nicht ein, auch die Regierungszeiten der CDU (Haungs 1992: 158-198) erfahren keine Konkretisierung. Selbst Mintzel (1992: 199-236) nimmt in seinen CSU-Überblick seine früheren Ergebnisanalysen nicht auf.

Die 1993 publizierte Bestandsaufnahme der deutschen Parteienforschung (Niedermayer/Stöss 1993) ergab kein wesentlich anderes Bild. Während für die CSU ausführliche Forschung auch zur Regierungstätigkeit in Bayern berichtet werden konnte (Mintzel 1993), ließ sich für die CDU-Forschung über die Ergebnisse der CDU-Regierungspolitik recht wenig bilanzieren (Winter 1993), Noch defizitärer wurde die Forschungslage für die FDP charakterisiert (Schiller 1993; ähnlich Schiller 2008). Ein etwas substantielleres Ergebnisprofil konnte für die SPD als Regierungspartei verzeichnet werden (Heimann 1993).

In späteren Überblicksarbeiten fanden Politikergebnisse ebenfalls keinen Platz, behandelten vielmehr unter „Parteien im politischen System“ primär Handlungsmuster und Netzwerkstrukturen der Parteien (vgl. z. B. Gabriel/Niedermayer/Stöss 2002). Als langjähriges Muster zeigt sich also insgesamt, dass die Parteienforschung den Schwerpunkt auf die Input-Perspektive der politischen Soziologie legt und die Politikergebnisse wenig beachtet. Dass diese Ausrichtung weiterhin wirkt, zeigt das konzeptionell schmalere angelegte Handbuch der deutschen Parteien (Decker/Neu 2007), das ebenfalls weitgehend auf die Dimension der Ergebnisse der Regierungsparteien verzichtet.

Allerdings sind auch neue Impulse und Ansätze für die Entwicklung des Themas Politikergebnisse in der Parteienforschung zu verzeichnen, insbesondere von der seit Anfang der 1980er Jahren international diskutierten Fragestellung: „Do parties matter?“ Manfred Schmidt hat sie für die Regierungsparteien im Vergleich der Bundesländer (Schmidt 1980) und für den internationalen Vergleich wohlfahrtsstaatlicher Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Parteien (Schmidt 1982) fruchtbar gemacht. Leider wurde der Vergleich der Landespolitiken nicht ähnlich systematisch weitergeführt. Die parallele Aufwärtsentwicklung der Policy-Forschung war geeignet, in großem Umfang relevante Analysen über Politikergebnisse auch für die Parteienforschung bereitzustellen, die jedoch zunächst nur in erstaunlich geringem Maße in die Parteienanalysen zurückgekoppelt wurden. Die Ausdifferenzierung der Politikfeldanalysen (z. B. von Beyme/Schmidt 1990; auch die Deutschland-Bilanzen, etwa Ellwein/Holtmann 1999) wurden wenig für die Parteienforschung ausgewertet. Eine eindrucksvolle Verknüpfung bietet allerdings von Beymes Analyse des „Gesetzgebers“ Bundestag, die für 150 Schlüsselentscheidungen in der Geschichte

der Bundesrepublik auch die Steuerungsbeiträge der Parteien untersuchte (von Beyme 1997).

Anregungen kamen auch von der international vergleichenden Forschung zu Policy-Prozessen und Parteienwirksamkeit, die freilich tendenziell allgemeiner angelegt ist und auf die gesamte Bandbreite der Steuerungsbedingungen zielt. Sie konnte diverse institutionelle Effekte, Pfadabhängigkeiten, Kontextfaktoren und Politikprofile ideologisch unterschiedener Parteiregierungen identifizieren. Freilich müssen dabei für die jeweiligen nationalen Regierungsparteien relativ allgemeine Ergebnisindikatoren für wenige Politikfelder deskriptiv eingebracht werden. Zu einzelnen Parteifamilien wie den sozialdemokratischen Parteien wurde die Frage nach Reformfähigkeit, Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik vergleichend untersucht (Merkel 1993; Merkel u. a. 2006). Generell für die demokratische Legitimationsfrage war das vergleichende Resultat interessant, dass Wahlprogramme relativ häufig in Regierungspolitik umgesetzt werden (Klingemann/Hofferbert/Budge 1994). Alle komparativen Arbeiten setzen jedoch methodisch voraus, dass für jedes Land Informationsgrundlagen über Ergebnisse der Regierungspolitik und allgemeine Leistungsindikatoren vorab bereitgestellt werden müssen, die sich für vergleichende Analysen eignen und daher in der Regel knapp und allgemein ausfallen.

Im Übrigen können Materialgrundlagen und Rückkopplungen über Politikergebnisse von Regierungsparteien für die Parteienforschung aus verschiedenen weiteren Literaturgattungen gewonnen werden. Die inzwischen zahlreichen Gesamtdarstellungen zur politischen Geschichte der Bundesrepublik etwa von Görtemaker (2004), Rupp (2009) oder Schwarz (2008) sind deskriptiv ergiebig, besonders für länger zurückliegende Zeiträume wie die breit untersuchte CDU-Ära bis 1969, oder für die 1970er Jahre (z. B. Jäger 1986, 1987). Allerdings werden dabei die Verhältnisse zwischen der Person des Regierungschefs (bes. Adenauer) und der führenden Regierungspartei nicht immer klar differenziert. Spezifischere Unterstützung kann die Parteienforschung von inhaltlichen Bilanzen einer bestimmten „Regierungszeit“ oder „Ära“ erhoffen. Als neuestes Beispiel sei hier vorab auf die Studien zur rot-grünen Regierungszeit Schröder verwiesen (Egle/Zohlnhöfer 2007, vgl. unten). Auf der Grundlage der Policy-Forschung für die Bundesrepublik (Schmidt/Zohlnhöfer 2006) können solche Studien im Idealfall für die Integration der Ergebnisdimension in die Analyse von Regierungsparteien wesentliche Beiträge leisten.

4 Regierungsperioden - Ergebnisbilanzierung und Parteienliteratur

Die Bundesrepublik Deutschland weist relativ lange und entsprechend wenige Regierungsperioden auf. Auf die „Ära Adenauer“ (1949-63) folgen die kurzen Zwischenphasen der Erhard-Regierungen und der großen Koalition, dann die Zeit der sozialliberalen Koalition (1969-1982), die „Ära Kohl“ als längste Periode (1982-1998), die rot-grünen Regierungen unter Schröder (1998-2005) und schließlich die letzte große Koalition (2005-2009): hauptsächlich also zwei lange CDU-dominierte Perioden und zwei kürzere Zeiträume unter SPD-Führung.

Fragt man für diese Regierungsperioden nach den der dominierenden Regierungspartei zuzurechnenden Politikergebnissen, liegen zunächst die großen Weichenstellungen auf der Hand, vor allem in der Außenpolitik: Adenauers Westintegration, Brandts Ostpolitik und die von Kohl erfolgreich ergriffene Chance der deutschen Einheit, die alle breit diskutiert

wurden. Doch unterhalb dieser Ebene wird es vielschichtiger. Für solche Ergebnisbilanzen sind u. a. drei Maßstäbe vorgeschlagen worden: Erstens, ob die Ergebnisse der Regierungspolitik die Programmversprechen der Partei(en) eingelöst haben; zweitens, ob die jeweilige Regierung eine bessere Bilanz aufzuweisen hat als die andersfarbige Vorgängerregierung; und drittens, wie sich die Regierungsbilanz im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichen Aufgabenstellungen ausnimmt (Wewer 1998: 19f). Dies müsste dann auf das Verhältnis zwischen Regierung/Regierungschef und Regierungspartei, ggf. die Parteien von Koalitionsregierungen, ausdifferenziert werden.

Ein ausführliches Bild der Ergebnisbilanzen lässt sich hier nicht ausbreiten. Das gilt insbesondere für die „Ära Adenauer“ und die Verdienste und Defizite der Hauptregierungspartei CDU/CSU. Umfassende und weit ausdifferenzierte Politikbeschreibungen finden sich hier reichlich, seltener freilich spezifische Rückbezüge auf die Parteien. Auch wenn die Dominanz des Bundeskanzlers Adenauer die Parteien CDU und CSU durchaus in den Schatten treten ließ, wird das durch die Parteienliteratur noch verstärkt. Nur wenige Autoren gehen explizit von der Unterscheidung von Regierungs- und Oppositionszeiten der CDU aus, wie etwa G. Pridham für den Zeitraum 1945-1976; doch selbst er diskutiert für Adenauers starke 1950er Jahre zur Regierungspolitik ausführlicher nur die Frage von Spannungen zwischen dem Kanzler und der Fraktion bezüglich der westorientierten Außenpolitik (Pridham 1977:69-81; vgl. dazu auch Domes 1964). Auch in die Geschichte der CDU 1945-1982 von Kleinmann (1993) werden Regierungsentscheidungen nur lose in die Organisations-, Programm- und Wahlentwicklung der Partei eingestreut. Zu den wichtigen Weichenstellungen der Anfangszeit bietet Bösch (2002: 19-28) immerhin eine prägnante Skizze. Insgesamt fällt auf, dass Arbeiten zur CDU auch für diese Zeit sehr stark den Volkspartei-Charakter und die Probleme der (nachholenden) Programmentwicklung in den Mittelpunkt stellen (Buchhaas 1981; Haungs 1992; vgl. aber Ansätze über Bezüge von CDU und CSU zu historischen und aktuellen Konflikten bei Haungs 1983: 113-130).

4.1 Sozialliberale Koalition 1969-1982:

Die sozial-liberalen Regierungskoalitionen unter Willy Brandt und Helmut Schmidt markieren einen Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik und der Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Zwar erreichte die SPD bereits mit der großen Koalition 1966-1969 den Zugang zur Regierungsbeteiligung, doch neue politische Weichenstellungen verbinden sich mit der Kanzlerschaft von Brandt, insbesondere mit der neuen Ostpolitik. Die politische Gesamtentwicklung dieser Regierungszeit hat zu umfassenden Darstellungen und vielen ausdifferenzierten Detailanalysen geführt, von denen hier nur der Prozess des Machtwechsels (Baring 1982), die Gesamtbilder der Regierungen Brandt (Bracher/Jäger/Link 1986) und Schmidt (Jäger/Link 1987) und kleinere Übersichtsbände erwähnt werden sollen (Bickerich 1982; Glaebner/Holz/Schlüter 1984). Eine Brücke zu systematischen Parteienanalysen schlagen Gesamtdarstellungen zur SPD-Partei-geschichte wie z. B. Miller/Potthoff (2002: 226-284 mit eher knappen Politikgehalten) und erstaunlich ausführlich die Geschichte der deutschen Sozialdemokratie von Joseph Rovon (1980: 274-398). Analysen der Politikergebnisse mit Schwerpunkt auf den Regierungsparteien SPD und FDP sind freilich selten geblieben. Eine gewisse Ausnahme bildet die Studie von Gerard Braunthal (1983) über die deutschen Sozialdemokraten 1969-1982 mit dem vielversprechenden Untertitel

„Profile of a party in power“. Sie konzentriert sich zwar hauptsächlich auf innerparteiliche Strukturen und Konflikte, behandelt jedoch in den beiden abschließenden Kapiteln eine Reihe von zwischen Regierung und Teilen der Partei strittigen Entscheidungsthemen wie soziale Reformvorhaben, Steuerreform, Radikalenerlass, Abtreibung und Kernenergie („domestic policy issues“, S. 240-267) sowie Ostpolitik, Europapolitik, Verteidigungspolitik und Entwicklungspolitik („foreign policy issues“, S. 268- 289). Die spätere Literatur, die ohnehin stärker auf die SPD nach 1982 in der Opposition abstellte, hat das Regierungsprofil in der Ergebnisdimension indes nicht weiterverfolgt, sondern sich in den limitierten Standardproblemen der Parteienforschung bewegt (vgl. Lösche/Walter 1992; Walter 2002, 2004).

4.2 *Ära Kohl 1982-1998:*

Die längste Regierungsperiode ist mit Kanzler Helmut Kohl und seiner CDU/FDP-Koalition verbunden, 16 Jahre von 1982 bis 1998. Das intervenierende historische Ereignis der deutschen Vereinigung 1989/90 teilt diese Zeit eigentlich in zwei Phasen mit sehr eigenständigen Merkmalen, da im vereinten Deutschland stark veränderte Aufgabenstellungen bewältigt und Institutionen wie Parteien auf den vergrößerten Staat umgebaut werden mussten. Entsprechend groß waren die Herausforderungen für die Parteienforschung, die für viele Standardthemen informativ behandelt wurden (Überblick bei Gabriel/Niedermayer/Stöss, 2002). Für unsere Frage nach Ergebnisprofilen der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP fällt die Sichtung jedoch keineswegs überzeugend aus. Ohnehin zeigt sich auch hier, ähnlich wie für die Adenauer-Zeit, wieder der Personalisierungseffekt mit dem übermächtigen Kanzler Kohl.

Einen der wenigen Ansätze einer politischen Gesamtbilanz der „Ära Kohl“ wurde noch im Wahljahr 1998 von Göttrik Wewer (1998) vorgelegt. Für die einzelnen Politikfelder bieten z. B. Manfred Schmidt zur sozialstaatlichen Politik, Günther Schmid zur Beschäftigungspolitik, Roland Sturm zur Finanzpolitik, Helmut Weidner u. Martin Jänicke zur Umweltpolitik, Gilbert Ziebura zur Außenpolitik usw. umfassende Informationsgrundlagen und Analysen, die allerdings Themenbereiche wie Innen- und Rechtspolitik oder Forschung und Bildung nicht einbeziehen. Betont werden die anfänglich relativ starke Kontinuität zur vorherigen Regierungsphase der SPD und selbstverständlich die durch die deutsche Einheit transformierte Agenda und ihre Bewältigungsversuche. Als Akteure, denen die Policy-Ergebnisse zugerechnet werden, erscheinen (meist indirekt) in der Regel pauschal die Regierung oder die Koalition, nur ausnahmsweise wird die CDU mit ihrem Strategiekonzept zur Sozialpolitik besonders fokussiert (Schmid 1998). Eine Differenzierung zwischen den Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP findet sich überwiegend nicht. Wenn auch insgesamt die Regierungsergebnisse parteienanalytisch nicht spezifiziert werden, was offenbar auch nicht das primäre Ziel war, so bietet der Band doch reichhaltige Materialien für eine Auswertung, um Ergebnisprofile für die Regierungsparteien zu gewinnen. Mit seiner vertiefenden Studie hat Zohlhöfer (2001) für die Ära Kohl zentrale Politikbereiche wie Finanzpolitik, Arbeit und Entstaatlichung bereits stärker mit den Regierungsparteien verknüpft.

Wieweit wird nun in Analysen der Regierungsparteien dieser Periode von diesem Potential Gebrauch gemacht? Für die CDU hat Bösch (2002: 44-53) diese Bilanzen für die Regierungszeit Kohl 1982-1989 unter dem Titel „Wirtschaftspolitische Regierungspartei“

parteibezogen lesbar knapp zusammengefasst und dabei die begrenzten sozialpolitischen Einschränkungen, die stärkere Betonung der Familienleistungen, die Schwierigkeiten bei der Steuerreform und die eher unerwarteten Leistungen in der Umweltpolitik hervorgehoben. Für die Zeit nach der Wiedervereinigung fällt die Darstellung der Regierungsbilanz deutlich knapper aus, zumindest wenn man sich die aufgetürmten Problemberge und Entscheidungsanforderungen vor Augen führt (Bösch 2002: 54-65). Zur Schwesterpartei CSU liegt für den hier einschlägigen Zeitraum nach dem Tod von F. J. Strauß (1988) bis 2003 eine umfangreiche Studie von Kießling (2004) über Machterhalt und Machterneuerung vor, die jedoch kaum Inhalte von Regierungspolitik thematisiert. Ergänzend ist für die CDU auf der Länderebene auf den Vergleich der Landesparteien bis 1989 zu verweisen, der auch eine Reihe von Policy-Themen als Fallbeispiele diskutiert (Schmid 1990: 182-255).

Die Regierungsaktivitäten des Koalitionspartners FDP sind für die gesamte Regierungsperiode unter Kanzler Kohl 1982-1998 für die Bundesebene nicht nennenswert zusammenhängend untersucht worden (wenig substantiell Lösche/Walter 1996; Fehlanzeige bei Dittberner 2005). Eine bemerkenswerte Ausnahme ist für die Landesebene zu verzeichnen, und zwar für Rolle und Einfluss der FDP als kleine Regierungspartei in vier ostdeutschen Landesregierungen 1990-1994 (Putz 2008). Im Rahmen einer übergreifenden koalitionstheoretischen Fragestellung werden die Positionen der Regierungsparteien und die Konfliktverläufe in wichtigen Koalitionskonflikten diskutiert, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern zur norddeutschen Rundfunkstruktur, zur Werftenpolitik und zur Gebietsreform, oder in Thüringen zur Verbandsklage, zur Gebietsreform und zur thüringischen Industriebeteiligungsgesellschaft (TIB). Zwar liegt damit keine breite Bilanz des Anteils der FDP an der Regierungspolitik vor, aber doch ein wichtiger substantieller Ansatz.

Insgesamt sind für die Regierungsperiode Kohl und der CDU/FDP-Koalition der Zeit nach der deutschen Einheit 1990-1998 zwar umfangreiche Beschreibungen und Analysen zur Politikfeldentwicklung verfügbar, doch eine systematische Auswertung für die Parteienanalysen zu CDU, CSU und FDP steht nach wie vor aus.

4.3 Rot-grüne Regierungen Schröder:

Die rot-grüne Regierungsperiode unter Bundeskanzler Schröder von 1998-2005 liegt zwar noch nicht lange zurück, hat jedoch beträchtliche Aufmerksamkeit in der interessierten Publizistik (vgl. z. B. Schabedoth 2006) und seitens der Politikwissenschaft erfahren (Walter 2005). Für unseren Zusammenhang besonders relevant sind zwei Bände zur Bilanz der Regierungspolitik zeitnah erschienen und präsentieren sowohl die Politikfeldentwicklungen als auch Analysen zu Konzeptions- und Strategiefragen der Regierungsparteien SPD und Grüne (Egle/Ostheim/Zohnhöfer 2003; Egle/Zohnhöfer 2007). Im Unterschied zu der von Wewer (1998) organisierten Bilanz der Ära Kohl leisten diese Studien damit unmittelbar einen Beitrag zur Parteienforschung, indem sie deren Fragestellungen explizit aufnehmen und auch für beide Regierungsparteien und ihr Koalitionsverhältnis differenzieren. Wiederrum bieten die Autoren (einige waren schon am Vorläuferprojekt von Wewer beteiligt, was unerwähnt bleibt) vorzügliche Politikbilanzen zu einem breiten Spektrum von Politikfeldern, nun auch zu Innen- und Rechtspolitik und zur Bildungspolitik, sowie 2007 zur Geschlechterpolitik. Auf dieser Grundlage von Politikergebnissen können Policy-Kontinuität oder Parteidifferenz und ihre Erklärungen im Hinblick auf koalitionsinterne Faktoren,

institutionelle Vetostrukturen und internationale Bedingungen sinnvoll diskutiert werden. Die „Zwischenbilanz“ von Zohlnhöfer (2003: 399-419) bündelt die Regierungsentscheidungen von Rot-Grün mit überraschender Kontinuität in der Außenpolitik (jedoch: Ablehnung des Irakkrieges), die kurzfristigen Änderungen und längerfristigen Anknüpfungen an die Regierung Kohl in der Sozial- und Gesundheitspolitik, die deutlichen Kursänderungen im Innen- und Rechtsbereich (u.a. Staatsbürgerschaft, Zuwanderung) und in der Energie- und Umweltpolitik (Ökosteuer, Planung für Atomausstieg, Erneuerbare Energien) und letztlich die Kontinuität in der Steuer- und Finanzpolitik (nach dem Lafontaine-Intermezzo). Die Ergebnismuster und Positionsgewinne werden im Themenspektrum zwischen den Koalitionspartner und innerhalb der Parteien ausgewiesen und auch mit Blick auf das z.T. proklamierte „rot-grüne Projekt“ und auf Rückwirkungen auf die Parteien interpretiert (Meyer 2007). Erweist sich bereits die strukturierte Beschreibung für die Regierungsprofile der Koalitionspartner SPD und Grüne als gewinnbringend, so lassen sich die Erklärungsfragen nach dem Stellenwert des Parteienwettbewerbs mit der Opposition, den institutionellen Mechanismen (Bundesrat, Verfassungsgericht u. ä.) und externen/internationalen Problemvorgaben auf dieser Grundlage erst richtig verorten.

Obwohl die Studien des ersten Bandes im Dezember 2002, also wenige Monate nach der knapp gewonnenen Bundestagswahl von 2002, abgeschlossen wurden, zeigen sich Realitätsgehalt und Prognosepotential des Ansatzes im Blick auf mangelnde Regierungskonzepte, ungelöste Probleme und Regierungsstil bereits damals mehr als deutlich. So muss auch der Nachfolgebund derselben Autorengruppe von 2007 keine ernsthaften Revisionen vornehmen. Auf vertiefter und noch breiterer Faktenbasis gewinnt eine noch kurzatmigere Regierungspolitik Kontur, die, wenig „rot-grün“ eingefärbt, bei begrenzten Restriktionen in der Umwelt-, Sozial- und Gesundheitspolitik jedoch vor allem in der Arbeitsmarktpolitik (Hartz IV) einen einschneidenden Kurswechsel vollzieht und dabei der veränderten Themenkonjunktur und dem Parteienwettbewerb (Verluste bei Landtagswahlen) Tribut zollen muss, während Initiativen in der Bildungspolitik keine Kompensation mehr bringen können (Zusammenfassung Egle/Zohlnhöfer 2007: 511-535). Regierungsprofile dieser Art bringen neue Impulse, um die hier kritisierten systematischen Schwachstellen der Parteienforschung zu überwinden und nicht nur dichtere Beschreibungen bereitzustellen, sondern auch neue Erklärungsmöglichkeiten zu eröffnen. Selbst in skizzenhafter Form kann die Rückkopplung von Regierungsparteien mit ihren Policies dazu wichtige Anregungen bieten (Sturm 2004).

5 Ausblick

Für die weitere Entwicklung der Parteienforschung ergeben sich aus diesem Befund einige Anregungen. Die grundsätzliche Empfehlung lautet, dass Ergebnisprofile von Regierungsparteien in die Standardsystematik der Parteienforschung integriert werden und neben Ideologie, Programmatik, Organisation, Strategie und Wählerverankerung einen unverzichtbaren Bestandteil darstellen sollten. Dass das lange Zeit kaum der Fall war, geht möglicherweise auf völlig entgegengesetzte Motive zurück. Einerseits mochte es als trivial gelten, die für allgemein bekannt gehaltene Regierungspolitik zu reproduzieren. Andererseits hielt man es wahrscheinlich oft für viel zu kompliziert, die komplexen Entscheidungsinhalte und -prozesse einer Regierungspolitik (als parlamentarische Mehrheits- und Koalitionsregierung) als Gesamtbild aufzuarbeiten und zugleich mit parteientheoretisch relevanten Konzepten zu

analysieren. Auch der Gedanke einer Arbeitsteilung mit Zeithistorikern hier und Policy-Forschern dort konnte eine Rolle spielen. Wie sich an dem produktiven Beispiel der Heidelberger Forschungsgruppe zeigt, muss jedoch das Leistungspotential dieser Arbeitsrichtungen aktiv in die Parteienforschung integriert werden. Damit gewinnt man nicht nur zusätzliche Informationsbestände und Erklärungsmöglichkeiten, sondern eröffnet vertiefte Einsichten in die Interaktionsprozesse der Regierungsprofile mit den anderen Grundelementen der Parteienforschung (Ideologie, Programm, Organisation, Strategie usw.). Parteien als Wettbewerbsorganisationen des Machterwerbs setzen ja nicht nur Programme, ideologische Profile oder Personen ein, sondern – trivialer Weise – auch Ergebnisse ihrer Regierungspolitik und die wie immer begrenzten Machtressourcen des Regierens. Eine attraktive oder negative Regierungsbilanz beeinflusst die Partei in der nächsten Wahl ebenso wie in der nächsten Regierungs- oder Oppositionszeit. Die Entscheidungsstrukturen im Regierungsprozess wirken auch auf die Organisationsstrukturen und die internen Machtstrukturen der Regierungsparteien zurück. Was die Medien in der Vermittlung des politischen Alltags schon ständig kommentieren, muss selbstverständlich auch zum Themenkreis der politikwissenschaftlichen Parteienforschung gehören.

Dieses Plädoyer für den Einbau solcher Output-Analysen in die Parteienforschung führt auch zu einigen praktischen Konsequenzen. Zum einen ist die Phase der großen Koalition 2005-2009 mit dem September 2009 zunächst beendet und erwartet ihre Bilanzierung. Zweitens sind die konstatierten Defizite für die Regierungsperiode der SPD/FDP-Koalition 1969-82 und für die „Ära Kohl“ 1982-1998 nicht deshalb schon erledigt, weil sie schon länger zurück liegen. Hier sind vielmehr Nacharbeiten geboten, und zwar nicht zuletzt für die jeweils großen Regierungspartner. Weiterhin müsste das Dunkelfeld der kleineren Koalitionsparteien angegangen werden, deren Rolle ja neben der Regierungsmacht der Hauptparteien oft schwer auszudifferenzieren ist. Für die Grünen haben die Arbeiten zu den beiden Phasen der rot-grünen Regierungszeit die Grundlagen gelegt. Für die FDP, die eine vielfach längere Regierungsbeteiligung aufweist, stehen die wesentlichen Arbeiten noch aus.

Nimmt man auch das politische Mehrebenensystem in den Blick, dann gilt die Defizitmeldung auch für die Politik der Bundesregierungen im Ministerrat der EU. Auch hier ist die Politikfeldforschung enorm vorangekommen, eine Integration in Ergebnisbilanzen der Regierungsparteien steht jedoch weitgehend aus. Schließlich ist auch die Ebene der Landespolitik bisher nur rudimentär auf Ergebnisprofile der Regierungsparteien untersucht worden.

Wie oben gesagt, verbreitert die Einbeziehung der Regierungsergebnisse die Beschreibungsbasis und den Erklärungshorizont der Parteienforschung. Möglicherweise verbleiben die Resultate gleichwohl im Horizont einer erweiterten Input-Perspektive, wenn die Frage nach Auswirkungen bisherigen Regierungshandelns auf die weiteren Wahl- und Machtchancen dominant bleibt und vielleicht eine latente Identifikation mit einer Partei als Akteur anzeigt. Für den Beitrag der Politikwissenschaft zur demokratischen Funktion kommt es zusätzlich darauf an, kritische und aufklärende Beiträge für die Bürger und die politische Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Die Output-Perspektive kann hier einen wichtigen Beitrag zur Transparenz politischer Verantwortlichkeit, zur „accountability“ leisten, die sich ja nicht primär an Images und Versprechungen, sondern an Leistungen des Regierungshandelns festmacht. Gegenüber den vielen strategisch handelnden Akteuren im politischen Prozess sollte die Parteienforschung eine überparteiliche Funktion wahrnehmen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1992): Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Oberreuter, Heinrich/Mintzel, Alf (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München, S. 84-125.
- Alemann, Ulrich von (2003): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Opladen.
- Baring, Arnulf (1982): Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart.
- Beyme, Klaus von (1984): Parteien in westlichen Demokratien, 2. Auflage, München.
- Beyme, Klaus von/Schmidt, Manfred G. (Hg.) (1990): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Beyme, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Bösch, Frank (2002): Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU, Stuttgart/München.
- Braunthal, Gerard (1983): The West German Social Democrats, 1969-1982. Profile of a Party in Power, Boulder.
- Buchhaas, Dorothee (1981): Die Volkspartei. Programmatistische Entwicklung der CDU 1950-1973, Düsseldorf.
- Decker, Frank/Neu, Viola (Hg.) (2007): Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden.
- Dittberner, Jürgen (2005): Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Dittberner, Jürgen (1980): Die Freie Demokratische Partei, in: Stöss, Richard (Hg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Bd. 2, Opladen, S. 1311-1381.
- Doern, G. Bruce (Hg.) (2006): How Ottawa Spends, 2006-2007. In from the Cold – The Tory Rise and the Liberal Demise, Montréal/Kingston.
- Domes, Jürgen (1964): Bundesregierung und Mehrheitsfraktion. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln/Opladen.
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhörer, Reimut (Hg.) (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden.
- Egle, Christoph/Zohlhörer, Reimut (Hg.) (2007): Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, Wiesbaden.
- Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.) (2002): Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Auflage, Opladen.
- Glaeßner, Gert-Joachim/Holz, Jürgen/Schlüter, Thomas (Hg.) (1984): Die Bundesrepublik in den siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz, Opladen.
- Görtemaker, Manfred (2004): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a.M.
- Haungs, Peter (1983): Die Christlich-Demokratische Union (CDU) und die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU), in: Veen, Hans-Joachim (Hg.), Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa, Bd. 1, Paderborn u.a., S. 9-194.
- Haungs, Peter (1992): Die CDU. Prototyp einer Volkspartei, in: Oberreuter, Heinrich/Mintzel, Alf (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München, S. 158-198.
- Heimann, Siegfried (1993): Die Sozialdemokratie. Forschungsstand und offene Fragen, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, S. 147-186.
- Heimann, Siegfried, (1980): Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, in: Stöss, Richard (Hg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Bd. 2, Opladen, S. 2023-2216.
- Kießling, Andreas (2004): Die CSU. Machterhalt und Machterneuerung, Wiesbaden.
- Kleinmann, Hans-Otto (1993): Geschichte der CDU 1945-1982, Stuttgart.

- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian (1994): *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder.
- Lösche, Peter/Walter, Franz (1996): *Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel*, Darmstadt.
- Lösche, Peter/Walter, Franz (1992): *Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung*, Darmstadt.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt a.M./New York.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander (2006): *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden.
- Meyer, Thomas (2007): *Die blockierte Partei. Regierungspraxis und Programmdiskussion in der SPD 2002-2005*, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hg.), *Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*, Wiesbaden, S. 83-97.
- Miller, Susanne/Potthoff, Heinrich (2002): *Kleine Geschichte der SPD. 1848-2002*, 8. Auflage, Bonn.
- Mintzel, Alf (1993): *Die CSU in Bayern als Forschungsobjekt – Entwicklung, Stand, Defizite und Perspektiven der CSU-Forschung*, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, S. 81-118.
- Mintzel, Alf (1992): *Die Christliche Soziale Union in Bayern*, in: Alf Mintzel, Heinrich Oberreuter (Hg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Bonn, S.199-236.
- Mintzel, Alf (1980): *Die Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.*, in: Stöss, Richard (Hg.), *Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Bd. 1, Opladen, S. 661-718.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.) (1993): *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen.
- Oberreuter, Heinrich/Mintzel, Alf (Hg.) (1992): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage, Opladen.
- Prantl, Heribert (1999): *Rot-grün. Eine erste Bilanz*, Hamburg.
- Pridham, Geoffrey (1977): *Christian Democracy in Western Germany. The CDU/CSU in Government and Opposition 1945-1976*, London.
- Putz, Sebastian (2008): *Macht und Ohnmacht kleiner Koalitionsparteien. Rolle und Einfluss der FDP als kleine Regierungspartei in vier ostdeutschen Landesregierungen*, Baden-Baden.
- Rupp, Hans Karl (2009): *Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Auflage, München.
- Sarcinelli, Ulrich (2009): *Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System*, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Schabedoth, Hans-Joachim (2006): *Unsere Jahre mit Gerhard Schröder. Rot-grüne Regierungsarbeit zwischen Aufbruch und Abbruch*, Marburg.
- Schiller, Theo (2008): *Die neuere Entwicklung der FDP – ein politikwissenschaftlicher Überblick*, in: *Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung*, Bd. 20, S. 213-232.
- Schiller, Theo (1993): *Stand, Defizite und Perspektiven der FDP-Forschung*, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, S. 119-146.
- Schmid, Josef (1998): *Mehrfache Desillusionierung und Ambivalenz. Eine sozialpolitische Bilanz*, in: Wewer, Göttrik (Hg.), *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik 1982-1998*, Sonderheft 10 der Zeitschrift *Gegenwartskunde*, Opladen, S. 89-111.
- Schmid, Josef (1990): *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (1980): *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*, Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, Manfred G. (1982): *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierung. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a.M./New York.

- Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) (2006): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden.
- Schmidt, Ute (1980): Die Christliche Demokratische Union Deutschlands, in: Stöss, Richard (Hg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Bd. 1, Opladen, S. 490-660.
- Schmitt, Hermann (1992): Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn, S. 133-171.
- Schwarz, Hans-Peter, Hrsg. (2008): Die Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach 60 Jahren, Köln u.a..
- Stöss, Richard (Hg.) (1980): Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, 2 Bde, Opladen.
- Sturm, Roland (2004): Rückblick auf sechs Jahre Rot-Grün. Die Auswirkungen rot-grüner Regierungsarbeit auf das Parteiensystem, in: Zehetmair, Hans (Hg.), Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Wiesbaden, S. 45-57.
- Vorländer, Hans: Die Freie Demokratische Partei, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn, S. 237-257.
- Vowe, Gerhard (2007): Das Spannungsfeld von Verbänden und Medien. Mehr als öffentlicher Druck und politischer Einfluss, in: Winter, Thomas von/Willems, Ullrich (Hg.), Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 465-488.
- Walter, Franz (2002): Die SPD. Vom Proletariat zur neuen Mitte, Berlin.
- Walter, Franz (2005): Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Wewer, Göttrik (Hg.) (1998): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik 1982-1998, Sonderheft 10 der Zeitschrift Gegenwartskunde, Opladen.
- Winter, Thomas von (1993): Die Christdemokraten als Analyseobjekt, oder: Wie modern ist die CDU-Forschung? in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen, S. 57-80.
- Zohlnhöfer, Reimut (2001): Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen.

Führung und Parteien – Über ein schwieriges Verhältnis in einem demokratischen System¹

Josef Schmid

1 Einleitung: Erkundung eines weiten Terrains

Beim Thema Führung und Parteien stellt sich einleitend erst einmal die Frage nach der Bedeutung des „und“. Nicht selten impliziert die Verwendung des Wortes eine bloße Verlegenheit oder gar einen Mangel an Klarheit über den Zusammenhang; manchmal deutet das kleine Wort dagegen auf eine prekäre, eher widersprüchliche Relation hin und meint dann „entweder oder“; ja gelegentlich impliziert das „und“ aber auch eine enge Kombination im Sinne eines „sowohl als auch“.

Wie ist es nun in diesem Falle? Alle drei Lesarten des „und“ treffen beim Thema Führung und Parteien ein Stück weit zu. Lange Zeit waren die beiden Themen weitgehend voneinander getrennt: Die Politikwissenschaft hat sich auf der einen Seite mit Parteien beschäftigt und die Betriebswirtschaftslehre und Organisationsforschung auf der anderen mit Führung.² Ein Austausch hat nicht stattgefunden. In der Parteienforschung galt zudem die Kategorie der Führung als problematisch, wenn nicht gar als undemokratisch – weil eben hier das „eherne Gesetz der Oligarchie“ von Robert Michels zu wirken drohte. Dieser hatte schon 1911 in seiner „Soziologie des Parteiwesens“ postuliert, dass die „Macht der Führer ... in gleichem Maße wie die Organisation (wächst)“ (Michels 1989: 26). Zugleich haben Vertreter einer gouvernementalen Perspektive immer betont, dass Parteien für das Regieren wesentlich sind und sie daher ein hohes Maß an politischer Rationalität, Verbindlichkeit und Zuverlässigkeit aufbringen müssen, was wiederum meint, dass sie starke Führungen brauchen.

Inzwischen ist eine beachtliche Annäherung und vor allem eine Karriere des Führungs-Konzepts in der Politikwissenschaft erfolgt. Das hängt m.E. nicht zuletzt mit einer gewissen Relativierung strukturalistischer und institutionalistischer Ansätze zusammen bzw. mit der Ergänzung der klassischen Trias aus *polity*, *politics* und *policy* durch die Einführung der Kategorie des *politician* in die Analyse des politischen Handelns: „Was zählt, sind nicht Bedürfnisse oder Programmentwürfe, sondern Vorbild, Selbstverpflichtung, Charakter (Weihnacht 1995: 74f.)³. „Charisma“ wird unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen zur Kehrseite von „Komplexität“ (Grande 2000). Dies gilt insbesondere dann, wenn es dem Politikwissenschaftler nicht primär darum geht, Restriktionen für Politik und

¹ Der vorliegende Beitrag strebt einen Mittelweg an zwischen einer für pragmatische Fragen offenen Demokratie- und Partizipationsforschung (wie sie Ulrich von Alemann vertritt) und einer aufgeklärt-technokratischen Steuerungsperspektive. Er basiert auf einem (leider immer noch) unvollständigen Manuskript eines Lehrbuchs zum Thema Führung in politischen Organisationen.

² Bis vor kurzem ist eine „Führungslehre“ - im Unterschied zur Managementlehre – „in der Politikwissenschaft faktisch inexistent“; so Seibel (2003: 236) was freilich an „Bedeutungslosigkeit von Führung im politisch-administrativen Bereich ... nicht liegen“ kann.

³ Zum damit verbundenen Problem der Bezüge von Persönlichkeit und Politik vgl. Pollack u.a. 2008, Hartmann 2007.

generelle Determinanten zu identifizieren, sondern konkrete Gestaltungs- und Beratungskonzepte zu entwickeln.

Die damit eröffnete Perspektive lässt sich verdeutlichen, wenn man sie im Zusammenhang mit herkömmlichen Unterscheidungen aus der Regierungslehre und der Systemtheorie verbindet. Karl-Rudolf Korte (2001) etwa meint, dass zur Beantwortung der Frage „Was kennzeichnet modernes Regieren?“ drei unterschiedliche Forschungsstrategien verfolgt werden können.

- Zum einen gibt es den system-typologischen Zugang, bei dem vor allem institutionelle Variablen prägend sind. Hier wird in einer klassischen Dichotomie zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen als zwei verschiedenen Organisationsweisen des Verhältnisses von Exekutive und Legislative unterschieden, wodurch sich zugleich unterschiedliche Funktionen für Parteien sowie Möglichkeiten und Formen der politischen Führung ergeben.
- Neo-Institutionalistische Ansätze gehen dagegen von variierenden Formen der Konfliktregelung in einem politischen System aus: Mehrheitsdemokratien funktionieren über intensiven Parteienwettbewerb und alternierende Mehrheiten, Konkordanzdemokratien durch Proporzmechanismen und Verhandlungen. Führung findet hier ohne öffentliche Orte und Personen statt.
- Schließlich fragen machtzentrierte Zugänge nach der Stellung und den Kompetenzen der Staats- und Regierungschefs, aber auch nach personenzentrierten Aspekten des politischen Entscheidens und nach „political leadership“. Führungsstilvergleiche sind besonders bei amerikanischen Präsidenten vorgenommen worden; neuerdings erfolgen auch Analysen zu den deutschen Bundeskanzlern und Parteiführern.

Etwas schräg zu dieser Vorgehensweise liegt eine Einteilung, die in der modernen Systemtheorie verwendet wird (vgl. dazu Luhmann 1984). Hier wird nach Gesellschaft bzw. gesellschaftlichem Subsystem, Organisation und Institution sowie Interaktion (und Individuum bzw. Person⁴) unterschieden.

- Unter Gesellschaft versteht man nach Luhmann die Gesamtheit aller erwartbaren Kommunikationen; das ist nicht einfach die Summe aller Interaktionen, sondern schließt auch Kommunikation unter Abwesenden ein. Gesellschaft hat sich im Laufe der sozialen Evolution funktional differenziert, jedes Teilsystem bearbeitet ein spezifisches Problem, hat eine Leitunterscheidung, an der sich die Kommunikationen des Systems orientieren und verfügt über ein spezifisches Medium. Die zentrale Bifurkation im politischen System bildet die Unterscheidung von Regierung und Opposition bzw. in anderen Schriften progressiv vs. konservativ. Das spezifische Medium der Politik ist die Macht. Sie organisiert Zustimmung und Ablehnung in der Politik. Auf dieser Ebene ist weniger von Führung als abstrakter von Steuerung die Rede.
- Als Organisation – im Bereich der Politik sind das etwa Regierungsapparate, Parteien und Verbände – gilt ein soziales System, dessen Besonderheit das Herstellen von Ent-

⁴ Wesentlich sind für Luhmann Prozesse, nicht Personen. Streng genommen gehören damit die handelnden Akteure nicht dazu, denn für ihn bestehen soziale Systeme ausschließlich aus Kommunikation und nicht aus Akteuren, Individuen oder Personen. Allerdings sehen das andere Ansätze nicht so – und auch die Frage nach der Führung ließe sich so nicht verfolgen.

scheidungen ist, d.h. eine von mehreren Möglichkeiten selektiert wird, wobei jedoch auch eine andere Entscheidungsmöglichkeit gegeben wäre. Für Organisationen charakteristisch ist ferner, dass die Inklusion über Mitgliedschaft geregelt wird, woraus sich differenzierte Ämterstrukturen, Rechte auf Mittelgebrauch, Verantwortlichkeiten, Weisungsketten und Kontrollmechanismen ergeben. Hier findet damit Führung statt und zwar in einer Form der mittleren Abstraktion, die für die Politikwissenschaft typisch ist, also etwa die Bundeskanzler und Parteichefs umfasst.

- Interaktionssysteme sind dagegen „einfache“ soziale Systeme, die unter Anwesenden entstehen, d.h. es sind in der Regel Gruppenphänomene. Sie stellen Wahrnehmungsmöglichkeiten zur Verfügung und erzeugen Kommunikation. Die sozialpsychologische und betriebswirtschaftliche Forschung siedelt das Phänomen Führung vorwiegend auf dieser Ebene an. So konzentriert sich die Personalführungslehre (vgl. dazu Weibler 2001) auf das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen, den zwischen diesen stattfindenden Transaktionen (Anreize, Leistungen, Gehorsam) oder auf die Eigenschaften bzw. Persönlichkeitsmerkmale, die den Führer von den Nichtführern unterscheiden (z.B. Körpergröße, Intelligenz oder Charisma). Ferner werden Verhaltensmuster der Führenden im Umgang mit ihren Mitarbeitern untersucht, wobei zwischen autokratischen, bürokratischen, demokratischen und kooperativen Stilen unterschieden werden kann. Freilich sind der Zugang zu politischen Organisationen und Ämtern auf dieser Ebene und die systematische Beobachtungen und Erhebungen der Verhaltensmuster von Führungspersonen äußerst schwer. Daher unterscheiden sich auch die theoretischen Ansätze und Forschungsmethoden zwischen den Disziplinen erheblich.

2 Führung: Skizze des politikwissenschaftlichen Diskussionsstandes

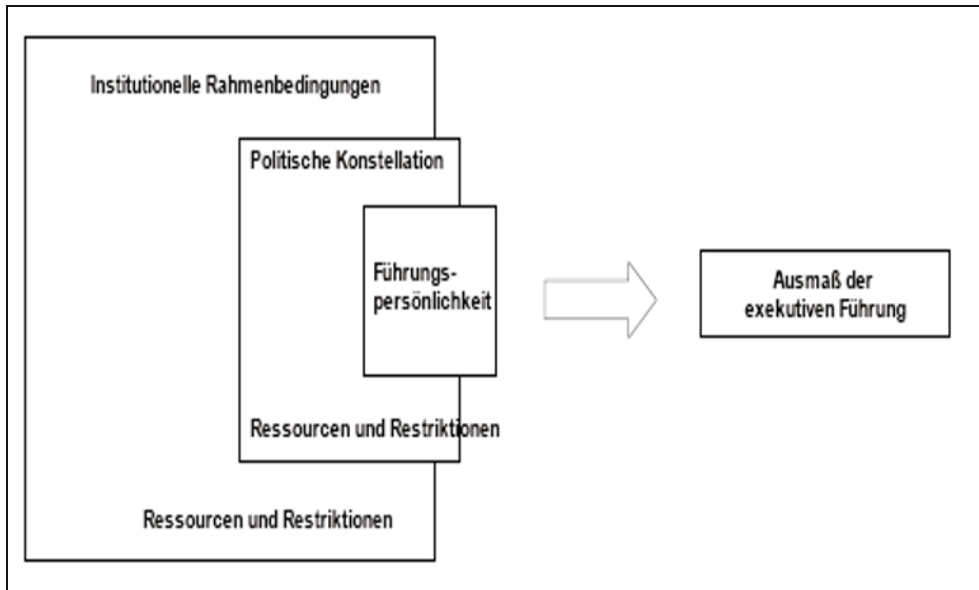
Worum geht es bei politischer Führung? Allgemein betrachtet, handelt es sich bei dem Phänomen um eine Interaktion, bei der ein Akteur – der Führende – ein auf die Erreichung eines von ihm gesetzten Zieles gerichtetes Verhalten beim anderen Akteur – dem Geführten – auslöst und aufrecht erhält. Der Begriff Führung impliziert, dass es eine gewisse Hierarchie oder zumindest einen organisationalen Kontext gibt. Besonders deutlich wird dies in dem Anspruch der Politik, die Verwaltung zu führen oder innerhalb von Parteiorganisationen, Personal zu leiten und programmatische Grundsätze zu formulieren (Schmid 2005; s.a. zum Gesamten Fiegauß u.a. 2008 und Glaab 2007). Grasselt/Korte, die Führung in Politik und Wirtschaft vergleichen, definieren Führen darüber hinaus als das Vorantreiben eines „organisatorischen Wandel(s)“ (2008: 18).⁵ In analytischer Hinsicht unterscheidet schließlich Ludger Helms (2000) mehrere Richtungen der politikwissenschaftlichen Führungsforschung, nämlich den normativen Ansatz, bei dem die Suche nach der „guten Regierung“ im Vordergrund steht, sowie den empirischen Ansatz, der sich in personenzentrierte, strukturelle und interaktionistische Varianten differenzieren lässt.

Führung wird auch in Anlehnung an die angelsächsische Literatur als *leadership* (klassisch Burns und Blondel) im Sinne der „Regierungsführung“ bzw. als „Regieren“ (Niclauß 2004: 9f, Holtmann 2008: 8 sowie schon Ellwein 1970) definiert. Aus dieser Sicht geht es dann vor allem um die „langfristige und stetige Verfolgung politischer Konzepte einerseits und die Integrierung und Überzeugung sowohl der politischen Institutionen wie der Bürger

⁵ Burns (2003) spricht ähnlich vom der transformierenden Funktion von Führung.

andererseits“ (Jäger 1992: 81). Dies lässt sich wiederum stärker mit den Merkmalen politischer Systeme verbinden, wie etwa bei Michael Stoiber (2008, s.a. Fliegeauf u.a. 2008), wo Führung mit dem Problem der Vetospieler verknüpft wird. Zugleich ergibt sich folgende Übersicht der Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren:

Abbildung 1: Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren der politischen Führung.



Quelle: Stoiber 2008: 39.

Zu den Fragen, die in diesem (jungen) Forschungszweig untersucht werden, zählen zum einen die Bedingungen unter denen Führung erfolgreich vonstattengeht. Entsprechende Merkmale sind etwa der Zielerreichungsgrad, die Zufriedenheit und die Akzeptanz. Personale Merkmale umfassen Faktoren wie „Menschenkenntnis und praktische Vernunft, ideologische Gemeinsamkeiten und persönliche Verbindungen, rhetorisches Talent und taktisches Geschick, schnelles Handeln und geduldiges Warten“ (Kepplinger/Maurer 2005: 187). Sie werden häufig unter dem Stichwort „Charisma“ (Weber) behandelt. Führungskräfte, die damit ausgestattet sind, verfügen über eine Vision, über ein glaubhaftes, realistisches, erstrebenswertes Ziel. Ferner gelingt es ihnen, dieses Ziel klar zu formulieren und mit starker Überzeugung zu präsentieren. Das unterscheidet sie von bloßen Managern.

Machtgewinn wird als wichtiges Ziel politischer Führung verstanden, um eine Herrschafts- bzw. Regierungsposition zu erhalten. Dabei geht es in modernen Demokratien weniger um „Befehl und Gehorsam“ bzw. hierarchische Steuerung, sondern vorwiegend um Planung und Koordination. Denn politische Führung muss immer darauf aus sein, Mehrheiten aus sehr unterschiedlichen Interessengruppen zu schmieden und „Vetospieler“ (Tsebelis 2000) zu umgehen. Diese Mehrheiten werden im parlamentarischen Raum und im Gesetzgebungsprozess ebenso benötigt wie bei Wahlen und zwischen diesen, was ein permanentes Miteinbeziehen und Überzeugen von Bürger und Institutionen impliziert. Die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen – ein Wesensmerkmal von Politik –

greift dabei über einzelne Organisationen hinaus und umfasst die gesamte Gesellschaft, deren Bestandssicherung und Erneuerung. Dabei stößt politische Führung auf verfassungsmäßige Schranken, die sich v.a. im Prinzip der Gewaltenteilung und der Vorsorge gegen Machtmissbrauch zeigen, sowie auf strukturelle Grenzen der politischen Steuerung relativ autonomer gesellschaftlicher Subsysteme wie der Wirtschaft (vgl. zum Gesamten Fliegaut u.a. 2008, Glaab 2007 und Schmid 2005).

Doch wie ist trotz dieser widrigen Bedingungen eine effiziente Führungstätigkeit möglich? – so fragen sich Grasselt/Stock (2005) und identifizieren vier Faktoren, die „von Nöten (sind), um nicht nur zu verwalten, sondern auch politisch zu Gestalten“:

1. „Consciousness“ bedeutet das Wissen um Prinzipien und Ziele, die eine Zukunftsvision verheißen, verbunden mit einer Kalkulation der Belastungen zur Erreichung des Zieles.
2. „Coherence“ umfasst das Zusammenführen aller politischen Kräfte auf dem Weg zum gemeinsamen Ziel.
3. „Constancy“ meint Stetigkeit des Zieles und des Weges.
4. „Conscientiousness“ schließlich heißt Verantwortlichkeit für das Zustandekommen der angeführten Faktoren (Grasselt/Stock 2005: 4, in Anlehnung an Finer und Jäger).

Diese sind zum einen funktionale Voraussetzungen zum politischen Führen nach innen und zum anderen für die Kommunikation nach außen (d.h. mit den Bürgern). Je weniger auf Macht als Ressource der politischen Führung zurückgegriffen werden kann, desto mehr gewinnt Kommunikation an Bedeutung.⁶ Ferner wird das Vertrauen der Geführten bzw. der Bürger in die Führungsperson als besonders relevant betont. Damit wird das Phänomen der Personalisierung von Politik verstärkt. Gerade weil politische Gewissheiten an Prägestkraft verlieren und sich die Muster von politischer Gefolgschaft verändern, steigt die Sehnsucht nach politischer Führung, die sich auch telegen personalisieren lässt. Die Führungspersonen fungieren auf diese Weise als Problemlöser (Schmid 2005). Insofern findet Führung – wie Grasselt/Korte formulieren – immer im „Dreiklang aus Macht, Steuerung, und Kommunikation statt“ (Grasselt/Korte 2008: 55; s.a. Korte/Fröhlich 2004).

3 Erträge und Probleme bei der Analyse von Parteiführern und Parteien

Die generellen Erkenntnisse über das Phänomen der politischen Führung gelten selbstverständlich auch für die Analyse von Parteiorganisationen. Anhand der politischen Biographien der deutschen Parteivorsitzenden versucht vor allem die „Göttinger Schule“ um Lösche/Walter der „Physik der Parteiführung“ auf die Spur zu kommen. Dabei stehen für Peter Lösche vier Kernfragen im Vordergrund:

1. Welche Persönlichkeitsmerkmale qualifizieren oder disqualifizieren einen Parteivorsitzenden zur politischen Führung? Zu den untersuchten Charakteristika der Parteivor-

⁶ Führung unter den Bedingungen der medialen Vermittlung hat als einen neuen Typus den des „Star-Politikers“ hervorgebracht. Dieser ist „unterhaltsam“, „originell“, „schlagfertig“ und „witzig“. D.h. er stellt den „Siegertyp“ und „Fernsehprofi“ dar – was allerdings in Bezug auf die sachlichen Problemlösungskompetenzen und ihre „nachhaltige Gestaltungsfähigkeit“ wenig aussagt (Kepplinger/Maurer 2005: 188).

- sitzenden zählen Ehrgeiz, Selbstvertrauen, persönliche Integrität und politische Erfahrung.
2. Welche strukturellen Konstellationen sind dazu angetan, einen Parteivorsitzenden reüssieren oder scheitern zu lassen? Hierbei spielt, ganz praktisch, die Ausstattung der persönlichen Büros mit Finanzmitteln und Personal eine Rolle, aber auch das Vorhandensein einer persönlichen Hausmacht, die Kumulation von politischen Ämtern durch den Parteivorsitzenden und der Zugang zu den formellen und in-formellen Machtgruppen ist von Bedeutung.
 3. Welche historischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen sind notwendig damit politische Führung überhaupt Erfolg haben kann? Wichtige Elemente sind hier der gesellschaftliche Wandel, die beständige Existenz einer sozialen Basis (v.a. in der Wählerschaft), die Gelegenheitsstruktur und daraus resultierende „windows of opportunity“ sowie die Frage, ob es zum amtierenden Parteivorsitzenden eine personelle Alternative gibt, ob dieser also um seine Position fürchten muss.
 4. Über welche Machtmittel muss ein Parteivorsitzender verfügen, um sich erfolgreich durchsetzen zu können? Zu den Instrumenten der Macht zählt das Verhältnis eines Politikers zu den Medien, der Einsatz der Parteiorganisation, das System der Patronagepolitik sowie die inhaltliche Kompetenz und Arbeit des Parteivorsitzenden (vgl. Lösche 2005: 354-359; vgl. auch das o.a. Schema von Stoiber).

Das klassische Beispiel für starke Führung in Deutschland liefert bekanntlich Konrad Adenauer. Unter ihm etabliert sich die „Kanzlerdemokratie“ im politischen System (hierzu ausführlich Niclaß 2005; s.a. Helms 2005).⁷ Bezogen auf die angeführten Faktoren, weist er für seine Führungsposition in der Partei (aber auch in der Regierung) die richtigen Persönlichkeitsmerkmale auf: Er verfügt über hohes Selbstvertrauen kombiniert mit autoritären Zügen. Sein persönlicher Ehrgeiz ermöglicht ihm eine starke Parteiführung, er wird sogar als „machthungrig, durchsetzungstark und zielorientiert“ beschrieben (Bösch/Brandes 2005: 25 sowie die entsprechenden Passagen bei Helms 2005 und Korte/Fröhlich 2004). Das entspricht zugleich den etwa von Grasselt/Stock (2005) benannten generellen Führungsqualitäten.

Die strukturellen Voraussetzungen sind zunächst durch den erst stattfindenden Aufbau der Parteienorganisation (und des Regierungssystems) geprägt. Mit den rheinländischen Christdemokraten und dem britischen Zonenverband verfügt Adenauer über eine starke Hausmacht. Als „machtbewusster Taktiker“ (Bösch/Brandes 2005: 27) versucht er diese Machtbasis zu schützen und zu nützen. So spricht er sich immer dann gegen eine starke Bundesorganisation aus, wenn diese seiner Position gefährlich werden konnte. Einen Teil seiner Macht und Autorität generiert Adenauer durch die Kumulation von Ämtern, die er parallel zum Amt des Parteivorsitzenden ausübt. Vor allem die Präsidenschaft im Parlamentarischen Rat nahm seine spätere Rolle als Bundeskanzler vorweg. Die Tatsache, dass

⁷ Die Kanzlerdemokratie weist folgende Merkmale auf: 1) Durchsetzung des Kanzlerprinzips im politischen Sinne; also nicht nur Umsetzung der Richtlinienkompetenz, sondern v.a. Etablierung der zentralen Rolle des Kanzlers bei der Vorbereitung der wichtigsten Entscheidungen im Kabinett. 2) Hohes persönliches Prestige des Kanzlers im Regierungslager und in der Mehrheit der Bevölkerung. Der Kanzler verkörpert die Regierung und steht im Mittelpunkt der Medienberichterstattung. 3) Der Bundeskanzler übernimmt i.d.R. auch den Vorsitz der größten Regierungspartei; er ist im eigenen Lager unumstritten. 4) Ein deutlich erkennbarer Dualismus zwischen Regierungslager und Opposition bestimmt die politische Landschaft und Diskussion. 5) Der Kanzler profiliert sich stark in der Außenpolitik.

er 1950 bei der Gründung der Bundes-CDU bereits Kanzler ist, lässt ihn auf quasi natürlichem Wege auch Parteivorsitzender werden. Eine wirklich personelle Alternative gibt es damals, trotz des hohen Alters Adenauers, (zunächst) nicht. Zu den bedeutsamsten formellen Machtgruppen mit Vetopotential gehören zweifellos die Landesverbände (s. dazu generell Schmid 1990). Scheitert er manchmal an deren Eigenwillen, so versteht er es in der Regel doch gut, unterschiedliche Standpunkte aufzunehmen und konsensuale Positionen zu formulieren.

Die historischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der frühen Bundesrepublik sind schwierig und turbulent. So zeichnet sich das Parteiensystem durch eine hohe Fragmentierung, d.h. eine große Zahl von Parteien, und ein hohes Maß an Polarisierung aus. Der Neuanfang nach der „Stunde Null“ bringt zugleich einen starken gesellschaftlichen Wandel mit sich. Bei der Gründung der christdemokratischen Partei wird großen Wert darauf gelegt, dass sie – eben als Union – sowohl für katholische als auch protestantische Christen wählbar sein sollte. So soll die soziale Basis verbreitert und die Selbstbeschränkung der katholischen Zentrumspartei umgangen werden.

Zu einem der wichtigsten Machtmittel eines Politikers gehört der Umgang mit den Medien. Adenauer schreibt den Medien vor allem eine passive, reproduzierende Funktion im politischen Prozess zu. Trotzdem haben sie eine exponierte Stellung in seinen politischen Handlungsmaximen. Aus seiner Einschätzung, dass politische Macht ohne eine positive mediale Vermittlung der Politik nicht zu erreichen bzw. zu erhalten sei, folgten seine innovative und stilprägende Interviewpolitik sowie seine Teegespräche. Im Umgang mit Medienvertretern kommen ihm seine enorme Schlagfertigkeit und sein großer Humor zu-statten. Bezogen auf die Parteiorganisation liegt ein Charakteristikum seiner starken Partei-führung darin, dass Adenauer häufig die zuständigen Gremien umgeht und der Bundesge-schäftsstelle keine große Beachtung schenkt. Um ein gutes Verhältnis mit der Bundestags-fraktion war er dennoch bemüht, war er doch auch von deren Unterstützung abhängig. Eine wichtige integrative Wirkung entfalten zudem die Sitzungen der Parteigremien, des Bundesvorstandes und des Bundesparteiausschusses. Die Auswahl der Parteieliten folgt weni-ger einem System der Patronagepolitik als einem Proporzsystem. Adenauer ist immer be-müht, die unterschiedlichen Strömungen innerhalb des christdemokratischen Lagers gleichmäßig zu berücksichtigen, um so für einen Ausgleich zwischen den verschiedenen konfessionellen, regionalen, sozialen und weltanschaulichen Gruppen zu sorgen. Seine inhaltliche Arbeit als Parteivorsitzender ist stark durch die gleichzeitige Besetzung des Kanzleramtes geprägt (Bösch/Brandes 2005).

Interessant ist nun der Vergleich mit Gerhard Schröder (zum Folgenden siehe Oeltzen/Forkmann 2005, Burgenmeister 2008 sowie die entsprechenden Passagen bei Helms 2005 und Korte/Fröhlich 2004, 2005). Er ist der Kanzler der Berliner Republik und weist einige Besonderheiten in seinem Führungsstil auf. Bemerkenswert ist bei ihm der offensive Umgang mit den Medien als Machtressource. Seine These, zum Regieren brauche man nur „BILD, Bams und Glotze“ ist ein Indiz dafür. Als „Medienkanzler“ verlässt er sich deshalb auch stark auf seine Präsenz und Wirkung in den Massenmedien – besonders dem Fern-sehen. Demgegenüber tritt der Einsatz der Parteiorganisation als Führungsinstrument deutlich zurück. Er führte die Partei vom Kanzleramt aus, regierte mit Expertenkommissionen und drohte bei mangelnder Unterstützung der Umsetzung seiner Politik durch die Fraktion bzw. die Abgeordneten mit der Vertrauensfrage, die Machtentzug impliziert (Afghanistaneinsatz, Agenda 2010). Insgesamt bindet Schröder die Partei enger an die Regierung und mindert

den Einfluss des Parteipräsidiums und anderer Machtgruppen. Mit der Agenda 2010 entwickelt Schröder ein eigenes politisches Projekt, das allerdings massive parteiinterne Diskussion hervorruft und letztendlich zum Verlust der Regierungsmacht führt.

Abbildung 2: Führung bei Adenauer und Schröder.

Merkmale	Adenauer *1876 †1967	Schröder *1944
<i>Persönlichkeitsmerkmale:</i> - Ehrgeiz - Selbstvertrauen - Persönliche Integrität - Politische Erfahrung	Machthungrig, durchsetzungsstark, zielorientiert Großes Selbstbewusstsein, autoritärere Züge Frommer Katholik, Gegnerschaft zum Nationalsozialismus Zentrumspartei Beigeordneter und später Oberbürgermeister der Stadt Köln	Sehr große/r Ehrgeiz/ Durchsetzungsfähigkeit Machtbewusstes Selbstbewusstsein Herkunft aus dem Arbeitermilieu Göttinger Jungsozialisten, landespolitische Karriere
<i>Strukturelle Konditionen:</i> - Hausmacht - Ämterkumulation - Formelle Gruppen	Britischer Zonenverband, Rheinland 1951-1955: Außenminister 1949-1963: Bundeskanzler 1950-1966: Bundesvorsitzender Antagonismus zu den Landesverbänden	Landesverband Niedersachsen 1998-2005: Bundeskanzler 1999-2004: Parteivorsitzender Abneigung gegenüber formellen Parteigremien, Regieren an der Partei vorbei
<i>Historische/gesellschaftliche Voraussetzungen:</i> - Situative Gelegenheitsstruktur - Soziale Basis - Personelle Alternative	„Stunde Null“, Wiederaufbau, Reintegration Deutschlands Katholische und protestantische Christen Zunächst keine, nach der Präsidentenkrise 1959 Autoritätsverlust	Schwäche des Gegners nach der CDU-Spendenaffäre, schlechte wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Berliner Republik Versuch der Übernahme der Neuen Mitte Einvernehmlicher Übergang von Schröder zu Müntefering
<i>Machtmittel:</i> - Medien - Umgang mit der Parteiorganisation - Patronagepolitik - Inhaltliche Kompetenz - Politisches Projekt	Passive, reproduzierende Funktion der Medien, Wichtigkeit der medialen Vermittlung Starke, autoritäre Parteiführung Auf Proporz bedachte Rekrutierungspolitik Versuch der Einflussnahme auf Politik Erhards Westbindung	Offensiver Umgang: „Medienkanzler“ Vernachlässigung der Parteiorganisation Große Bedeutung von informellen Gruppen und Expertenkommissionen Projekt 2010, aber keine programmatische Arbeit in der SPD Agenda 2010

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt war Schröders Parteiführungs-Stil geprägt durch das Umgehen der Partei, der Politikprogramme immer wieder „verordnet“ wurden, manchmal nachdem sie bereits öffentlich verkündet waren.⁸ Nicht nur auf Schröder bezogen, kritisiert Walter (2006) die aktuelle politische Führungsriege und die Strategien der Parteien, weil – so ebenfalls die allgemeine Einschätzung – ihnen Charisma, Visionen und der transformative Charakter fehlen, die Führung von Management abgrenzen.⁹

„Parteien büßen durch den Kotau vor der Mediengesellschaft an Führung und Führungskraft ein. Veritable Führung reduziert sich keineswegs auf das bloße Management der Komplexität. Führung bedeutet ebenfalls die frühe und rechtzeitige Antizipation von Problemen, einen Begriff von Zukunft – und den konzeptionellen Entwurf dafür. Führung darf sich auch nicht auf die Spiegelung von Mehrheitsstimmungen beschränken. Politische Führung muss die Aufgaben für eine mindestens mittlere Frist klar definieren und muss zur Lösung dieser Aufgaben Mehrheiten gewinnen: durch Aufklärung, durch den fortwährenden Appell, auch – wenn nötig – durch Dramatisierung. Politische Führung muss wissen, wohin sie will, nur dann kann sie große Bevölkerungsteile auf die großen Märsche mitnehmen. Dafür braucht sie einen langfristigen Blick, Perspektiven, ein überwölbendes Thema, auch Entschlossenheit und Leidenschaft, ja einen Ethos, einen stabilen Überzeugungskern. Politische Führungstechniken und starke – eben sinnträchtige – Überzeugungen gehen eng zusammen. Aber umgekehrt gilt auch: Das Defizit an Sinn unterminiert zugleich die Voraussetzungen politischer Führung. Der Sinnverlust ist der Ausgangspunkt für die Implosion der Parteien – und zugleich der archimedische Punkt für die Repolitisierung der Politik“ (so das harte Urteil von Walter 2006).

4 Schlussfolgerungen: harte Politik und weiche Wissenschaft?

Damit sind wir wieder bei dem eingangs erwähnten schwierigen Verhältnis zwischen Führung in und mit Parteien. Der Spagat zwischen Demokratie und Effizienz lässt sich nicht einfach lösen – auch nicht durch harsche Kritik oder Beschwörungen. Zudem wäre es hilfreich, wenn etwas deutlicher differenziert werden würde, auf welcher analytischen Ebene und mit welchem Kontext bzw. in welcher Situation das Thema Führung und Parteien verortet wird. Ein Blick in die betriebs- und verhaltenswissenschaftliche Forschung zeigt, wie hoch die theoretischen und methodischen Messlatten dort liegen. Freilich lassen sich bei Abteilungsleitern, Meistern und deren Untergebenen die Feinheiten der „Mechanik der Macht“ (Lösche 2005, wohl in Anspielung auf Machiavelli) besser empirisch erheben; Parteiführer und andere Spitzenpolitiker entziehen sich dem Zugriff einer rigiden sozialwissenschaftlichen Methode weitgehend.¹⁰ Zudem erweisen sich Parteien als komplizierte – eben politische – Organisationen, die nicht leicht zu führen sind, da eine gewisse „Logik der Unbeweglichkeit“ existiert (vgl. von Alemann u.a. 1998, s.a. Schmid/Zolleis 2005).

⁸ Aus zwei Gründen war dieser Stil einige Zeit erfolgreich: a) er war so lange erfolgreich, wie die Regierung handlungsfähig, mit guten Umfragewerten ausgestattet und die CDU noch mit der Aufarbeitung der Spendenaffäre beschäftigt war; b) aufgrund der strukturellen Veränderung die mit dem neu geschaffenen Posten des Generalsekretärs einherging, der geschickt mit Müntefering besetzt wurde. Dieser bildete das Bindeglied zwischen Schröder und der Partei, verzahnte die Säulen Kanzleramt, Fraktion und Partei.

⁹ Schon Burns (1978, s.a. 2003), neben Blondel (1987) einer der Klassiker zum Thema, konstatierte, dass die „heutige Führungskrise ... in der Mittelmäßigkeit beziehungsweise Verantwortungslosigkeit so vieler Männer und Frauen in Machtpositionen (besteht) ... (nach Crainer 1997: 75).

¹⁰ Oder um noch mal auf die eingangs getroffene Unterscheidung zu rekurrieren: Wir bewegen uns hier auf der Ebene von Organisation und System und nicht der Gruppe.

„Das kann auch kaum anders sein bei einem Phänomen, das mit dem Glotz'schen Bild von einem unbeweglichen Tanker nur unzureichend erfaßt wird. In Wirklichkeit haben wir es nämlich mit einer Flottille, einer kleinen Armada von Schiffen zu tun, deren Besatzungen meist nur unzureichend ausgebildet, ja nicht selten im Streit und schon fast am Rande der Meuterei stehen und denen aus unterschiedlichen Richtungen eine steife Brise ins Gesicht weht. Und jeder glaubt, er sei der beste Skipper (von Alemann u.a. 1998: 14).

Genauso wichtig wie die methodischen und theoretischen Schwierigkeiten mit dem Thema Führung sind die normativen Aspekte. In einer älteren Arbeit mit Ulrich von Alemann haben wir gemeinsam die Kriterien Partizipation, Offenheit/Transparenz und Effizienz für die Bewertung einer Organisationsreform (bei einer Gewerkschaft) entwickelt (von Alemann/Schmid 1998). Sie lassen sich auch für diesen Fall anwenden.

- Partizipation bedeutet die Teilhabe der breiten Mitgliedschaft an der demokratischen Willensbildung von unten nach oben durch eine ununterbrochene Delegationskette, Wählbarkeit und Abwählbarkeit aller Entscheidungsträger und Vorstände, Herrschaft auf Zeit, Mehrheitsprinzip mit Minderheitenschutz. Daran darf Führung nicht rütteln – im Gegenteil. Gute Führung ist daran gehalten, dieses zu sichern und durch klare Optionen Entscheidungen zu erleichtern und sie transparent zu machen; „auch – wenn nötig – durch Dramatisierung“ (Walter 2006) sowie durch „Vorbild, Selbstverpflichtung, Charakter“ (Weihnacht).
- Offenheit (der Organisation) bedeutet, dass die Hierarchie des strengen vertikalen Aufbaus nicht über alles gesetzt wird, dass die Organisation nach innen Transparenz bietet sowie nach außen und für außen sich öffnet für gesellschaftliche Transformation. Gerade der transformative Charakter von Führung, ihre Aufgabe, „Wandel“ (Grasselt/Korte 2007) und „Reformen“ (Grasselt/Stock 2005) voranzubringen sind hier gefragt.
- Effizienz bedeutet, dass die Organisation (aber auch Politik insgesamt) ihr Leistungsspektrum stärker in den Vordergrund rückt und dieses an den Bedürfnissen der Mitglieder, nicht an dem der Funktionäre misst. Dabei geht es – wie gesagt – auch um die „langfristige und stetige Verfolgung politischer Konzepte einerseits und die Integrierung und Überzeugung sowohl der politischen Institutionen wie der Bürger andererseits“ (Jäger 1992).

Diese Trias ist nicht perfekt und sie konzentriert sich auf die organisationale Ebene beim Thema Führung in Parteien. Aber die berühmte Quadratur des Kreises als perfekte Lösung funktioniert freilich gar nicht. Vielleicht ist das der leidige Zustand jedes jungen Forschungszweiges; vielleicht hat es aber auch damit zu tun, dass Führung zu den Kernelementen und -qualifikationen im harten Politikgewerbe darstellt und vielfach nicht in der Öffentlichkeit, sondern im Arkanbereich der Macht stattfindet. Wissenschaft findet dorthin kaum Zutritt – allenfalls mit weichen Methoden der beobachtenden Teilnehmers und der lockeren Interpretation.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Schmid, Josef (1998): Parteien im Modernisierungsprozeß. Zur politischen Logik der Unbeweglichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 48, H. 1-2, S. 29-36.
- Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef (Hg.) (1998): *Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik*, Baden-Baden.
- Blondel, Jean (1987): *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London.
- Bösch, Frank/Brandes, Ina (2005): Die Vorsitzenden der CDU. Sozialisation und Führungsstil, in: Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hg.), *Die Parteivorsitzenden der Bundesrepublik 1949-2005*, Wiesbaden, S. 23-63.
- Burgenmeister, Benjamin (2008): Die ersten beiden Regierungsjahre der Kanzler Gerhard Schröder und Angela Merkel. Ein Vergleich der Regierungsstile anhand von Kriterien der Kanzlerdemokratie, Magisterarbeit, Tübingen.
- Burns, James McGregor (1978): *Leadership*, New York.
- Burns, James McGregor (2003): *Transforming Leadership. A New Pursuit of Happiness*, New York.
- Ellwein, Thomas (1970): *Regierung und Verwaltung 1: Regierung als politische Führung*, Stuttgart.
- Fliegeauf, Mark T./Kießling, Andreas/Novy, Leonard (2008): Leader und Follower. Grundzüge eines inter-personalen Ansatzes zur Analyse politischer Führungsleistung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Bd. 18, H. 4, S. 399-421.
- Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hg.) (2005): *Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005*, Wiesbaden.
- Glaab, Manuela (2007): Politische Führung als strategischer Faktor, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Bd. 17, H. 2, S. 303-332.
- Grande, Edgar (2000): Charisma und Komplexität. Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten, in: Werle, Raymond/Schimank, Uwe (Hg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt a.M., S. 297-319.
- Grasselt, Nico/Stock, Alexander (2005): Demokratie braucht Reformer – Reformen brauchen Demokratie. Ein Essay-Beitrag im Rahmen des Aufsatzwettbewerbes „Politische Führung in der Demokratie“ der Herbert- Quandt-Stiftung, Duisburg.
- Grasselt, Nico/Korte, Karl-Rudolf (2007): *Führung in Politik und Wirtschaft. Instrumente, Stile und Techniken*, Wiesbaden.
- Hartmann, Jürgen (2007): *Persönlichkeit und Politik*, Wiesbaden.
- Helms, Ludger (2005): *Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland*, Wiesbaden.
- Helms, Ludger (2000): Politische Führung als politikwissenschaftliches Problem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 41, H. 3, S. 411-434.
- Holtmann, Everhard (2008): Entscheiden unter Bedingungen von Unsicherheit. Zur Reichweite von institutionell basierter politischer Führung, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, Wiesbaden, S. 7-19.
- Jäger, Wolfgang (1992): *Fernsehen und Demokratie. Scheinplebiszitäre Tendenzen und Repräsentation in den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland*, München.
- Kepplinger, Hans Mathias/Maurer, Marcus (2005): *Abschied vom rationalen Wähler. Warum Wahlen im Fernsehen entschieden werden*, Freiburg/München.
- Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hg.) (2000): *Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien*, München, S. 172-192.
- Korte, Karl-Rudolf (2001): Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 51, H. 5, S. 3-13.
- Korte, Karl-Rudolf (2002): *Führung in der Politik*. CAP Info Newsletter vom 19. Januar 2002, München.
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2004): *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, Paderborn.

- Lösche, Peter: „Politische Führung“ und Parteivorsitzende. Einige systematische Überlegungen, in: Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hg.), Die Parteivorsitzenden der Bundesrepublik 1949-2005, Wiesbaden, S. 349-368.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M.
- Murswiek, Axel (1991): Führungsstile in vergleichender Perspektive, in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Götrik (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik 2: Formale und informale Komponenten des Regierens, Opladen, S. 81-95.
- Niclaß, Karlheinz (2004): Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Paderborn.
- Oeltzen, Anne-Kathrin/Forkmann, Daniela: Charismatiker, Kärner und Hedonisten. Die Parteivorsitzenden der SPD, in: Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hg.), Die Parteivorsitzenden der Bundesrepublik 1949-2005, Wiesbaden, S. 64-118.
- Schmid, Josef (1990): Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.
- Schmid, Josef (2005). Politische Führung, in: Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hg.), Handlexikon Public Affairs. Public Affairs und Politikmanagement, Bd. 1, Berlin u.a., S. 251-252.
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hg.) (2005): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, Wiesbaden.
- Stoiber, Michael (2008): Politische Führung und Vetospieler. Einschränkungen exekutiver Regierungsmacht, in: Holtmann, Everhard/Patzelt, Werner J. (Hg.), Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden, S. 35-57.
- Tsebelis, George (2001): Veto Players. How Political Institutions Work, New York.
- Walter, Franz (2006): Sinnkrise im System. Wie Politik und Parteien implodieren, in: Spiegel Online, URL <http://www.spiegel.de/politik/debatte/0,1518,438049,00.html> (abgefragt am 01.12.2009).
- Walter, Franz (1997): Führung in der Politik. Am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 7, H. 4, S. 1287-1336.
- Weibler, Jürgen (2001): Personalführung, München.
- Weinacht, Paul-Ludwig (1995): Die politische Person und das Persönliche an der Politik, in: Ballester, Karl Graf (Hg.), Sozialethik und politische Bildung, Paderborn, S. 55-75.

Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz

Elmar Wiesendahl

1 Einleitung

Nach zwei Dekaden produktiver internationaler Forschung auf dem Gebiet von Party Change erscheint es angebracht, eine Zwischenbilanz zum bisher Geleisteten zu ziehen. Deshalb soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit theoretische Einbettung, Forschungsperspektive und Erträge dieses speziellen Zweigs der Wandlungsanalyse von Parteien zur methodisch anregenden und empirisch belastungsfesten Erfassung und Erklärung des Strukturwandels der Parteien beigetragen haben. Zunächst wird der neuere Party Change-Ansatz in die bisherigen Anstrengungen der Parteienforschung eingebettet, den Wandel von Parteien von verschiedenen Blickwinkeln und Denkschulen aus zu rekonstruieren. Dann werden die prominentesten entwicklungstypologischen Stadienmodelle vorgestellt, die aus diesem Forschungszweig hervorgegangen sind. Abschließend wird in der Gesamtschau der Parteitypen kritisch diskutiert, inwieweit sie methodisch und empirisch ausgereift sowie heuristisch nutzbringend sind, um die unverkennbare Entwicklungsdynamik der Parteien einzufangen und in eine entsprechende typologische Klassifikations- und Abbildungsform zu bringen.

2 Party Change im Kontext wandlungsbezogener Parteienforschung

Der Wandel ist, über die Geschichte der Parteienforschung hinweg gesehen, das große Thema dieser Disziplin. Er schlug die Klassiker und Begründer der Parteienforschung, wie Ostrogorski, Michels und Weber in seinen Bann, und nach einer kurzen Interimsphase nach dem Zweiten Weltkrieg beherrscht er seit den 1980ern erneut das Interesse der Forschung. Wenngleich das Thema Wandel Generationen von Parteienforschern nie losließ, schlugen sie dabei unterschiedliche Wege ein. Schon in den Anfängen etablierte sich ein Hauptzweig der Wandlungsforschung als Krisenwissenschaft (Ebbighausen 1969), die von unterschiedlicher gesellschafts- und demokratietheoretischer Warte aus in den tiefgreifenden Veränderungen des sich herausbildenden modernen Parteiwesens Fehlentwicklungen sah, denen Einhalt zu gebieten sei. Diesem Krisenansatz stand immer ein anderer Zweig der Forschung gegenüber, der Parteienwandel als einen evolutionären Entwicklungsprozess verstand, ohne den sich vollziehenden Veränderungen negative Konnotationen beizumischen. Für diese Linie sind Max Weber, Sigmund Neumann und Maurice Duverger zu nennen.

Immer vollzog die Parteienforschung Entwicklungen und Wandlungsschübe nach, die Parteien in Auseinandersetzung mit der sich verändernden Umwelt zu Reaktionen und mehr oder minder weit reichenden Anpassungsleistungen zwangen. Nach dem Zweiten Weltkrieg traten allerdings Verhältnisse ein, die auf eine Phase der politischen Konsolidierung und gesellschaftlichen Stabilität hindeuteten. Es schien so, als ob die enorme Dynamik freigesetzter wirtschaftlicher Prosperität, die mit konsumgesellschaftlicher Entideologisierung

und Einebnung von Klassenunterschieden einherging, die Lösung der für die Parteien so konfliktträchtigen sozialen Frage herbeiführen könnte. Auf- und Ausbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaats lieferten hierfür weitere förderliche Voraussetzungen. Dies alles sprach für ein Zeitalter der Stabilität und des Fortbestands jener Strukturen des Parteienwettbewerbs, die, wie Lipset und Rokkan (1967) mit ihrer berühmten „freezing“-These behaupteten, den in den 1920er eingefrorenen Parteiensystemen Westeuropas entsprächen.

Mochte dies auf der Parteiensebene seine Berechtigung haben, zog Otto Kirchheimer (1965) in einer brillanten Analyse der Auswirkungen des Gesellschafts- und Kulturwandels auf Parteien eine gegenteilige Konsequenz: Für ihn löste die Nachkriegszeit einen Strukturwandel der Parteien aus, aus dem das Zeitalter der Volksparteien hervorging. In der Tat setzte sich, anders als aus einer Stabilisierungsperspektive erwartet, die gesellschaftliche Modernisierungsdynamik in Gestalt fortschreitender Tertiarisierung und dem Aufstieg neuer ungebundener Mittelschichten fort. Dies verband sich soziokulturell mit Wandlungsphänomenen wie der Säkularisierung, der kognitiven Mobilisierung und dem Wertewandel. Die Veränderungen nahmen umbruchartige Ausmaße an, so dass sie ab Mitte der 1960er in weltweiten Studentenunruhen kulminierten. Wenig später zerbrach mit dem ersten Ölpreisschock von 1973 die Illusion fortwährender wirtschaftlicher Prosperität.

Die partizipatorische Revolution leitete einen Wandel der Beteiligungs- und Protestkultur ein, und mit der aufkommenden ökologischen Frage drangen die Themen der „new politics“ auf die politische Agenda. Für die Politisierung dieser „issues“ leisteten die neuen sozialen Bewegungen wichtige Mobilisierungsdienste. Diesem Themenwechsel haben auch die neuen grün-alternativen Parteien ihren Aufstieg zu verdanken. Gleichzeitig entwickelte sich als Reflex auf die tiefgreifenden soziökonomischen und soziokulturellen Umbrüche und Modernisierungsprozesse ein neuartiges Protestpotential, das sich überwiegend aus sogenannten Modernisierungsverlierern speiste. Ihm verdankte der Rechtspopulismus in Europa (Decker 2000) seinen elektoralen und parlamentarischen Aufstieg. Nicht zuletzt spiegelten sich hierin Phänomene der politischen Ungleichzeitigkeit und auch Gegenläufigkeit, die durch wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel hervorgerufen wurden.

Dass der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel massive Auswirkungen auf die Parteien und die Parteienlandschaft haben würde, wurde spätestens seit den 1970ern an der Destabilisierung und Dynamisierung der Wählerlandschaft deutlich (Lane/Ersson 1991: 181ff). Die traditionelle Wählerbasis der Parteien, auf der ihre Wählerbündnisse fußen, begann zu erodieren. Im wachsenden Maße hatten die Parteien den Schwund von Stammwählern und die Lockerung traditioneller Parteibindungen hinzunehmen. Auch in der rückläufigen Wahlbeteiligung konnte ein Warnsignal für die nachlassende Mobilisierungsfähigkeit der Parteien gesehen werden. Die Folgen für die Parteiensysteme ließen sich am verstärkten Fragmentierungsgrad ablesen.

Mit all diesen Veränderungen in den fortgeschrittenen Industrieländern des Westens wuchs in den 1980ern das komparativ angelegte Interesse der Wahl- und Parteienforschung an den Auswirkungen des Gesellschaftswandels auf den Wandel der Wähler- und Parteienlandschaft (Jun 2009: 17ff). Lane und Ersson (1991: 41) sehen damit sogar einen Paradigmenwechsel verbunden. Während sich die ältere Forschung noch mit Stabilitätsbedingungen beschäftigt habe, frage die moderne Forschung danach, warum und auf welche Art und Weise sich Parteien und ihre Umwelt destabilisieren würden. Party Change rückte damit wieder in den Forschungsmittelpunkt, wobei sich ein Zweig dem Wandel von Parteiensystemen (Mair 1997, 2006) und ein anderer dem Strukturwandel von Parteien zuwandte.

Mit der Perspektivumkehrung und Wiederbelebung der organisationszentrierten Party Change-Forschung tat sich allerdings bald eine Grundsatzfrage auf. Ob nämlich die Parteien aus der Phase der Herausforderung und Veränderung ihrer Umwelt durch Strukturwandel und Anpassung an die gewandelten Verhältnisse gestärkt hervorgehen würden, oder aber ob die für sie ungünstigen Wandlungssymptome eher für ihren „secular and irreversible decline“ sprechen würden (Bartolini/Mair 2001: 327). Die unterschiedlichen Antworten auf diese Frage führten zur Aufspaltung der Party Change-Forschung in zwei Richtungen. Zunächst bestimmte noch in den 1970ern der Krisen- und Party Decline-Ansatz die Debatte. Durch die gesellschaftlichen Unruhejahre in den späten 1960er und 1970er Jahren beflügelt, stieg in Soziologie, Politikwissenschaft und Parteienforschung eine akademische Linke auf, die sich mit antikapitalistischer Systemkritik hervortat. Aus diesem Blickwinkel waren Parteien weniger einem extern induzierten, krisenhaften Wandlungsdruck ausgesetzt, sondern vielmehr als Instanzen der Beschaffung von Massenloyalität und als Instrumente kapitalistischer Systemstabilisierung zu bewerten (Dittberner/Ebbighausen 1973).

Hiervon losgelöst wurden auf breiter Front Untersuchungen angestellt, die den empirisch nachweisbaren Symptomen der Funktionschwächung und des schleichenden Niedergangs der Parteien nachgingen. Hieraus entstand ein für die Parteien bedrohliches Abstiegssbild, zumal sich ineinandergreifende systemische, institutionelle, elektorale, kulturelle und organisatorische Symptome des Niedergangs identifizieren ließen (Plasser 1987: 115ff; Webb 2002; Montero/Gunther 2002: 4f). Weil diese Krisensymptome in Gestalt von sich lösenden Parteibindungen, von Wählerabstinenz, Protestwahlen, Mitglieder- und Vertrauensschwund bis heute ungebrochen anhalten, wird mittlerweile verallgemeinernd auf eine „Vertrauens-, Repräsentations- oder Legitimationskrise des Parteienstaates“ (Decker 2007: 20) geschlossen. Aus den Krisenanzeichen lässt sich ebenfalls eine Funktionschwächung herausgelesen, die auf einen Niedergang der Parteien als Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat hindeute (Rogers 2005).

Gegen die verbreitete „when parties fail“-Perspektive meldeten sich seit den 1980ern verstärkt Parteienforscher zu Wort, die Anstoß an der Verengung der Party Change-Forschung auf eine für sie ausschließliche Krisendiagnostik nahmen. So mokierte sich Fritz Plasser (1987: 1) darüber, dass „sich in den letzten Jahren eine Krisenmode ausgebreitet“ habe, mit der die Vorzeichen auf „Erosion und Niedergang“ gestellt worden seien. Dabei entpuppe sich vieles, „was im Rahmen modischer Verfalls- und Untergangsprognosen alarmiert zur Krise der Parteiensysteme hochstilisiert wird, ... bei näherer Analyse als Facetten eines Wandlungs- und Modernisierungsprozesses ...“ (S. 5). Der Entwicklungsdynamik ginge zudem das „Krisenhafte“ ab und, da ihr „jedwedes Überraschungs- bzw. Bedrohungsmotiv“ fehle, verfügten die Parteien infolgedessen über „ausreichende Reaktionszeiten“, die sie für Anpassungsleistungen nutzen könnten (S. 34).

In den USA setzte gleichfalls in den 1980ern eine Gegenbewegung gegen die Party Decline-Schule ein, wobei entweder der Niedergangsthese widersprochen oder sogar von einer Wiederbelebung der Parteien ausgegangen wurde (Monroe 2001: 3f). Was bei der Party Decline-Perspektive zu kurz komme, kritisiert Monroe (2001: 1) mit den Worten: „Little research has addressed the problem of party transformation from the perspective of whether the disappearance of certain party structures might mean that parties have opted for superior forms of organization. In short, there seems to a general lack of appreciation for the adaptive qualities of political parties“ (S. 1).

Vor diesem Hintergrund sah es Klaus von Beyme angezeigt, eine neue Richtung der Parteienforschung zu proklamieren. Er grenzte sie gegenüber der Party Decline-Schule mit den Worten ab, dass sie als „frustrierendes Geschäft“ die periodische Entwicklung von „aufregenden Untergangsszenarien“ betreibe (2000: 10) mit dem Effekt, dass die „Geschichte der Parteienforschung“ einer „Geschichte überholter Krisenszenarios“ gleiche. Party Change sei dagegen ein Forschungszweig, der die Evolution, die Entwicklungsdynamik von Parteien unter einem bestimmten Blickwinkel untersuche. Im Fokus ständen Veränderungen des Parteienumfeldes sowie der Struktur und Funktionsweise von Parteien, die darauf hinwiesen, dass Parteien einen Entwicklungsschritt vollziehen, der zu einem neuen „Stadium der Parteientwicklung“ (von Beyme 2000: 34) hinführe. Aufgabe der Forschung sei es, aus dem sich permanent vollziehenden Wandel von Parteien den jeweils neuesten „Entwicklungsschritt“ herauszulesen und diesen phänotypisch in einem Eigenschaftsmodell abzubilden. Entwicklung wird dieser Logik nach als ein Prozess des Kommens und Vergehens von Parteitypen begriffen, die für ein bestimmtes „Stadium der Parteientwicklung“ (S. 34) stehen. Party Change wird aus diesem Blickwinkel mit Entwicklung gleichgesetzt, die, ausgelöst durch sozialen Wandel, Parteien unter Anpassungsdruck setzt (S. 202), auf den sie durch Wandel ihrer Formgestalt, also durch Transformation zu etwas Neuartigem, reagieren. Transformation spielt sich linear als Stufenfolge ab, wobei jede Stufe durch einen neuen Parteityp charakterisiert wird. Mit Party Change geht es nach von Beyme um einen neuen Trend, der sich seit den 1980ern als neuer Forschungszweig herausgeschält habe (S. 40).

Unverkennbar geht es bei diesem Ansatz um eine spezielle entwicklungs-typologische Abart von Party Change-Forschung, die von Jun (2004: 83) auch als der „aggregierte entwicklungsgeschichtlich-parteiensystematische Ansatz“ bezeichnet wird. Neu ist der Ansatz freilich nicht. Vielmehr steht er in der langen Tradition von Verlaufs- bzw. Entwicklungstypologien, die sich als längsschnittliche Stufenmodelle über „Genese, Abfolge und Niedergang epochaler Strukturtypen im Kontext sozialen Wandels“ (Wiesendahl 1989: 676) bezeichnen lassen. Allerdings geht dieser traditionelle Zweig der Party Change-Forschung an eine neue Aufgabenstellung heran. Der rasante Wandel scheint ihm nämlich geeignet, den „Entwicklungsschritt der letzten Jahre von den Volksparteien zu den Wählerparteien der Berufspolitiker“ (von Beyme 2000: 12) aufzuspüren. Im Kern kreist also dieser darzustellende Zweig um die Identifikation eines neuen Parteityps, der die Volkspartei ablöst und für den Übergang in ein neues Parteienzeitalter steht.

3 Entwicklungstypologische Modelle der neueren Party Change-Forschung

Im Mittelpunkt der neueren Party Change-Forschung steht die Fortschreibung von Stufenmodellen der Parteienentwicklung, die nach dem Stand der Forschung bei der Volksparteienära stehen geblieben sind. Das Zeitalter der Volksparteien selbst stellt verlaufstypologisch eine dritte Epoche der Parteienentwicklung dar. Noch im Übergang zum modernen massendemokratischen Parteiwesen herrschten bis zum Ende des 19. Jahrhunderts Eliten- bzw. Honoratioren- oder auch Rahmenparteien vor, die mit der Wende zum 20. Jahrhundert vom Siegeszug der Massen- oder Massenintegrationsparteien auf weltanschaulicher und Klassenbasis verdrängt wurden. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte den Aufstieg der Volks- bzw. Catch-all-Parteien. Vertreter der entwicklungstypologischen Party Change-

Forschung stimmen darin überein, dass, ausgelöst durch den sozialen Wandel, mittlerweile tiefgreifende Veränderungen in der Wählerumwelt und der Organisationsstruktur von Parteien eingetreten sind, die für den Übergang in ein viertes Stadium der Parteientwicklung sprechen. Umstritten dagegen ist, welche neuartige Erscheinungsform von Partei der neuen Epoche ihren Stempel aufdrücken könnte.

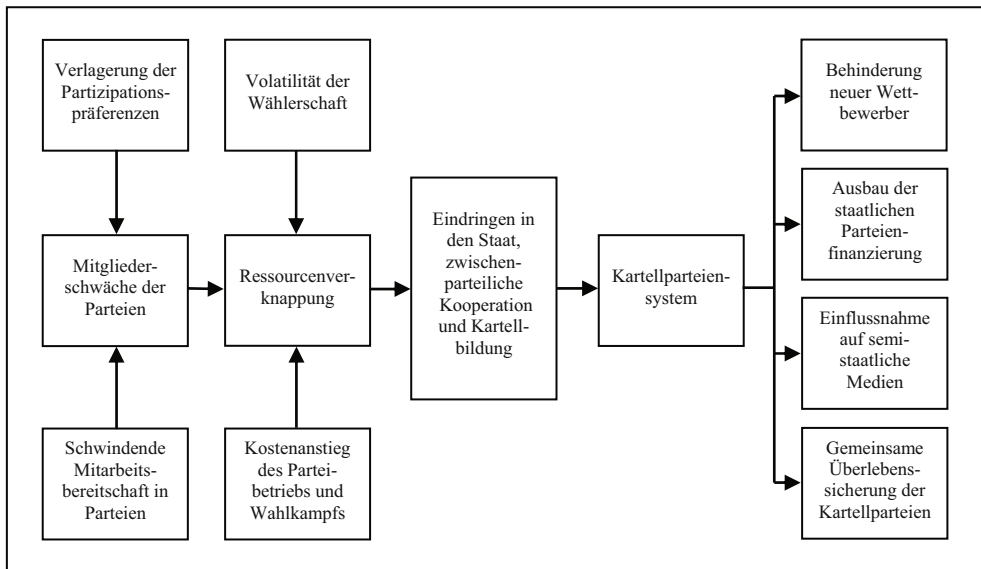
3.1 *Das Kartellparteienmodell*

Die „Kartellpartei“ von Katz und Mair (1995) stellt den wohl einflussreichsten Beitrag der Party Change-Forschung zur Fortschreibung der Stadiotypologie von Parteien im europäischen Kontext dar. Das ambitionöse Modell bildet den an prominenter Stelle, nämlich in Heft Nr. 1 der neu gegründeten Zeitschrift *Party Politics*, publizierten Schlusspunkt von Vorarbeiten, die sich in vergleichender Perspektive mit dem Strukturwandel der westeuropäischen Parteien befassten. An erster Stelle sind hier die Ergebnisse des von Katz und Mair geleiteten ECPR-Projekt (Katz/Mair 2002, 2004) zu nennen, in dem Länderspezialisten Daten zum Organisationswandel von 78 Parteien aus 11 westeuropäischen Ländern in der Zeitspanne von 1960 bis 1990 erfasst und analysiert haben.

Für die Erklärung der Kartellparteientwicklung, die nach Katz und Mair für ein seit 1970 eingeleitetes neues Stadium steht (1995: 18f), sind jedoch zwei unterschiedliche Ansätze zu unterscheiden. Der eine Erklärungsstrang folgt einer empirisch belastungsfähigen Logik und führt das Schlüsselphänomen des Eindringens der Parteien in den Staat auf eine Kompensationsprämisse zurück. Wie insbesondere Peter Mair mit verschiedenen Vorarbeiten untermauerte, gerieten die Parteien in eine Ressourcenverknappungs-Situation, die sie dazu trieb, in den Staat einzudringen und sich an dessen Ressourcen schadlos zu halten. In seinen Worten liegt der Kartellparteientwicklung der Versuch der gesellschaftlich angeschlagenen Parteien zugrunde, „to compensate for their waning social presence by enhancing their grip on the state“ (1997: 13). Von Mair ist der Ausgangspunkt der Kartellparteientwicklung auch unter dem Schlüsselbegriff der Vulnerabilisierung der Parteien (1997: 33ff) behandelt worden.

Die wachsende Verwundbarkeit der Parteien gehe sowohl auf externe Wandlungen der Umwelt der Parteien als auch von ihnen selbst bewirkte Veränderungen der Wählerlandschaft zurück, die als Destabilisierungssymptome auf die Parteien zurückwirken würden (Mair 1990: 177). Als Indizien seien hierfür die wachsende Wählervolatilität einerseits und die sinkende Mobilisierungsfähigkeit der Parteien andererseits zu erwähnen, was sie gegenüber Wahlniederlagen verwundbarer mache (Mair 1984: 173f). Auch in den rückläufigen Parteibindungen könne ein Schwächeanzeichen der Parteien gesehen werden (S. 179). Und schließlich sei die damit verbundene Lockerung organisatorischer Verbindungen zur Gesellschaft ebenfalls als ein weiteres Verwundbarkeitsmerkmal einzustufen (Mair 1990: 181). Insgesamt erblickt Mair in all diesen Phänomenen die Vorboten eines Legitimationsverfalls der Parteien als gesellschaftlich verwurzelte „parties on the ground“, die durch Stärkung der „party in public office“ aufgefangen würde (Mair 1994: 42ff).

Abbildung 1: Die Emergenz von Kartellparteien



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Katz/Mair (1995).

Das Bild von „vulnerable species“ aufgreifend, setzen Katz und Mair (1995: 15ff) bei der wachsenden Notlage der Parteien an, in die sie durch das schleichende Versiegen von Mitgliederressourcen und eine volatile Wählerschaft hineinmanövriert würden (Abb. 1). Die Ressourcenverknappung würde durch den Kostenanstieg des Parteibetriebes und der Wahlkämpfe verschlimmert. Dieser Beeinträchtigung ihrer „resource acquisition“ (Ware 1997: 107) versuchten sie durch Hinwendung zum Staat zu entkommen. Auf der Suche nach Ersatzressourcen drängen die Parteien in den Staat ein und verwandelten sich durch Absorption zu „semi-state agencies“. Dadurch könnten sie in eigener Machtvollkommenheit Kontrolle über staatliche Steuerungs- und Finanzressourcen ausüben:

„It is the parties, in their role as governors who are ultimately responsible for both the rules regarding state subventions as well as for the amounts of money and resources that are made available“ (S. 15).

Ein zweiter Erklärungsstrang der Kartellparteientwicklung hat seinen Referenzpunkt im Beziehungsverhältnis der Parteien zur Gesellschaft und zum Staat (1995: 6). Dabei sehen Katz und Mair die Entwicklungsgeschichte der Parteien seit Ende des 19. Jahrhunderts hinweg durch ein Bewegungsgesetz vorangetrieben, das Parteien weg von der Gesellschaft in den Staat hinein geführt habe. Antriebsmoment bilde „an ever closer symbiosis between parties and the state“ (S. 6), woraus die Kartellpartei erwachsen sei und der Prozess teleologisch sein Endstadien erreicht habe. Während die Massenpartei als „party of civil society“ noch fest in gesellschaftlichen Milieustrukturen verwurzelt gewesen sei, habe mit dem Dislozierungsprozess weg von der Gesellschaft die Catch-all-Partei einen Platz zwischen Staat und Gesellschaft eingenommen. Beide hätten sich jedoch noch „outside the state“ befunden, der zu dem Zeitpunkt noch eine „neutral, party-free arena“ dargestellt habe (S.

8). Mit der Kartellpartei sei die Penetration des Staat durch die Parteien und dessen Kolonialisierung vollzogen worden.

Sowohl der anpassungstheoretische als auch der evolutionstheoretische Erklärungsansatz der Kartellparteientwicklung führen zur Verstaatlichung der Parteien, die sich nach der Inbesitznahme staatlicher Schlüsselstellungen unabhängig von ihrer Regierungs- oder Oppositionsrolle zu einem Kartell („inter-party collusion“, S. 17) zusammenschließen, um sich öffentliche Subventionen und Privilegien zuzuspielen. Zugleich diene die Kartellbildung den Insider-Parteien dazu, sich gegenüber unliebsamer Konkurrenz von draußen durch Zugangsbarrieren abzuschirmen (S. 23f). Innerhalb des Kartells werde die Wettbewerbsintensität um Wahlsiege heruntergespielt und die Überlebensfrage der Kartellparteien vom Ausgang von Wahlen, von Sieg oder Niederlage losgelöst. In dem von Kartellparteien dominierten Politikbetrieb ginge es nicht mehr um alternative Politikangebote, Politik würde vielmehr von Berufspolitikern auf „full-time career“-Basis beherrscht, unter deren Dominanz Parteien zu „partnerships of professionals, not associations of, or for the citizens“ wurden (S. 22). Und Politiker-Politik würde „more self-referential, with politics becoming a profession in its self – a skilled profession“ von effektiven Politikmanagern (S. 19). Politik drehe sich parteiübergreifend um die Minimierung des Abwahlrisikos der „public office holders“ und um die Fortbestandsicherung der politischen Klasse (S. 23).

Die negativen Auswirkungen auf die Parteiendemokratie betrachten Katz und Mair als weitreichend. Die Klasse der Politikmanager erkaufe ihre Selbstprivilegierung und ihren Anatomiegewinn mit gesellschaftlichem Anschlussverlust. Zum integralen Teil institutioneller Staatlichkeit geworden, könnten Parteien ihre Vermittlungs- und Linkagefunktion zwischen Gesellschaft und Staat nur noch begrenzt wahrnehmen. Katz und Mair enden mit der Prognose, dass die Abgehobenheit und Selbstreferenz der politischen Klasse stetig anwachsen und infolgedessen die Interessenvermittlungskapazität der Parteien weiter schwinden würde (S. 24).

Eine klare Begriffsdefinition der Kartellpartei liefern Katz und Mair nicht, sondern sie umschreiben den Phänotypus mit Hilfe von typologischen Vergleichsmerkmalen (Abb. 2). Kartellparteien dienen als Serviceeinrichtungen für die mit speziellen Fähigkeiten ausgestatteten Berufspolitikern. Ihre „managerial competence“ liefert die Grundlage, um untereinander um Regierungsfähigkeit zu konkurrieren. Kartellparteien leben hauptsächlich von staatlichen Zuwendungen. Viel Staatsgeld fließt dabei in professionalisierte, zentralisierte und kapitalintensive Wahlkämpfe (S. 20). Die Parteispitzen und die „public office holders“ verfügen über weitreichende Handlungsanatomie. Dies erkläre sich damit, dass die Parteibasis und die Parteiaktiven durch Stratarchie und lose Kopplung zwischen den Ebenen der Partei keinen Einfluss mehr auf das „party central office“ und die „party in public office“ geltend machen können. Jeder Bereich geht seinen eigenen Wegen nach, ohne dem anderen *bottom up* oder *top down* in die Quere kommen zu können (1995: 21).

Abbildung 2: Typologische Charakteristika der „catch-all party“ und „cartel party“ im Vergleich

Charakteristika	„catch-all party“	„cartel party“
Zeitabschnitt	1945-	1970-
Grad gesellschaftl. Öffnung	Massenwahlrecht	Massenwahlrecht
Verteilung politisch relevanter Ressourcen	wenig konzentriert	relativ gestreut
Grundlegende politische Ausrichtung	Soziale Verbesserungen	Politiker – Politik („politics as profession“)
Grundlagen des Parteienwettbewerbs	Problemlösungseffektivität	Manageriale Fertigkeiten, Effizienz
Form des Wählerwettbewerbs	kompetitiv	eingeschränkt
Eigenart des Parteibetriebs und der Wahlkampfführung	sowohl arbeits- als auch kapitalintensiv	kapitalintensiv
Hauptquelle der Parteiressourcen	Zuflüsse aus verschiedenen Quellen	Staatliche Subventionen
Beziehung zwischen Mitgliederbasis und Parteiführung	„Topdown“; Mitglieder sind Akklamationsinstanz für Parteispitzen	Stratarchie, wechselseitige Autonomie
Form der Mitgliedschaft	Offener Zugang für jedermann; Rechte überwiegen Pflichten. Mitgliedsrolle nur noch entfernt identitätsstiftend	Weder Rechte noch Pflichten (Unterschied zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern ist aufgehoben). Mitglied ist Individuum und nicht Teil des Organisationsganzen. Mitglieder sind Legitimationsinstrument
Kommunikationskanäle der Partei	Parteien konkurrieren um Zugang zu außerparteilichen Kommunikationskanälen	Privilegierter Zugang zu öffentlich-rechtlichen Medien
Verankerung der Partei zwischen Staat und Gesellschaft	Parteien sind konkurrierende Broker zwischen Staat und Gesellschaft	Parteien werden Teil des Staates
Repräsentationsstil	Entrepreneur	Agent des Staates

Quelle: Eigene Darstellung nach Katz/Mair (1995).

Nicht nur durch die Entmachtung der Funktionärs- und Aktivenbasis der Parteien und Schwächung der Mitgliederorganisationen sondern auch durch die strategische Ausrichtung der Parteien auf die allgemeine Wählerschaft entzogen sich die Parteiführer ihrer Verantwortlichkeit gegenüber den Parteimitgliedern. Letztere verkümmerten auf die Rolle von „cheerleaders“ (S. 20). Vergolten wird den Mitgliedern dieser Einflussverlust mit weniger Einsatzverpflichtungen, was der Tatsache entgegenkomme, dass sich die Grenzen zwischen Mitglied und Nichtmitglied aufheben und tendenziell atomisierte Organisierte nur noch einbindungsschwache Beziehungen zur Kartellpartei eingehen würden.

Die von Katz und Mair in die Party Change-Debatte eingebrachte Kartellpartei ist nicht mit einem Realtypus gleichzusetzen. Sie bilde gewissermaßen eine Projektion, die noch nirgendwo vollständig herangereift vorzufinden sei, aber der weiteren Parteientwicklung die Richtung vorgebe (Katz/Mair 1996: 529). Als heuristisches Konstrukt erlaube sie es, Vergleiche mit der Realität anzustellen und Veränderungen aufzuspüren.

Das breite Echo auf den Beitrag von Katz und Mair zur Emergenz der Kartellparteien löste mehr oder minder zwiespältige Reaktionen aus, wobei sich die weiterhin anhaltende

Debatte in zwei Richtungen aufspaltete. Auf der einen Seite entzündete sich die Diskussion an methodologischen Einwänden und an Fragen der Neuartigkeit und typologischen Eigenständigkeit der Kartellparteien als Leitmodell eines neuen Entwicklungsstadiums der Parteien. Auf der anderen Seite wurden Länder- und Ländervergleichsstudien durchgeführt, um die Entwicklung hin zu Kartellparteien empirisch nachzuweisen.

Für die Existenz und die Verbreitung der Kartellparteien ließen sich nur spärliche und empirisch auf wackeligen Füßen stehende Belege finden. Zwar konnte MacIvor (1996: 332) im kanadischen Parteiensystem Kartellisierungstendenzen feststellen, denen jedoch von Lisa Young (1998: 340) mit Blick auf die unterentwickelte Staatsfinanzierung in Kanada und den angloamerikanischen Parteiensystemen widersprach. Auch in Frankreich ist nur ein loser Zusammenhang zur Kartellentwicklung der Parteien festgestellt worden (Knapp 2004: 370ff). Selbst für die von Katz und Mair als Musterbeispiel angeführte Schweiz konnte nur eine punktuelle Entwicklung hin zu Kartellparteien diagnostiziert werden (Ladner/Brändle 2001: 29). Klaus Detterbeck (2002) konnte bei einer Vier-Länder-Vergleichsstudie keinen einheitlichen Entwicklungspfad hin zu Kartellparteien ausmachen. Deutschland und die Schweiz wiesen Entwicklungstendenzen hin zu Kartellparteien auf, während Dänemark und Großbritannien eine davon unabhängige Entwicklung durchgemacht hätten (S. 343ff).

Jenseits der Fallstudien richtet sich die Hauptstoßrichtung der Kritik gegen zentrale Annahmen und empirisch haltlose Tendenzaussagen des Kartellparteienmodells. So kritisiert Koole (1996: 508) zu Recht den terminologischen Fehlgriff des Kartellparteienbegriffs, der ein Systemmerkmal, nämlich die Kartellbildung zwischen Parteien, auf den Begriff brächte, aber nicht zur Kennzeichnung von individuellen Parteien herangezogen werden könne. Auch wenn Katz und Mair in einer Replik auf die Koole'sche Kritik weiterhin auf die Namensgebung der Kartellpartei beharren (1996), wirft dies doch die Frage auf, was sich vom strukturellen Eigenschaftsprofil typologisch wirklich hinter den sogenannten Kartellparteien verbirgt, die nur irreführender Weise als solche etikettiert werden. Als problematisch erweist sich überdies, wenn typologische Strukturwandlungen monokausal aus der Wirkungsmacht eines linearen Megatrends, nämlich dem Eindringen in den Staat, erklärt werden. So richtig die Verstaatlichung der Parteien als Grundlage der anschließenden Kolonialisierung des Staates auf der Basis von Kartellbildungen eingestuft wird, handelt es sich nicht um ein neues Phänomen, sondern ist den Parteien als staatszentrierten Organisation konstitutiv inhärent (Koole 2006:514). In der Tat wird die Verstaatlichung der Parteien schon seit langem, rückreichend bis in die Weimarer Republik, von der deutschsprachigen Parteienforschung und Staatsrechtslehre ausführlich behandelt (Pöllmann 2006: 98ff). Für die Nachkriegszeit vermerkt Ossip K. Flechtheim bereits 1962 (S. 97), dass sich die Großparteien in Westdeutschland durch „Institutionalisierung“ und „Konstitutionalisierung“ immer mehr zu „Quasi-Staatsparteien“ entwickelt hätten und eine „geschlossene Gesellschaft“ darstellten, „zu der neue Parteien keinen Zutritt erhalten“ würden (S. 100). Dem entspricht, dass sich Kartellbildungsphänomene unter den Großparteien zwecks selbstbegünstigender Regelung der staatlichen Parteienfinanzierung schon in den 1960ern beobachten ließen (Wiesendahl 1999). Wenn sich aber Etatisierung und Kartellisierung der Parteien bereits in der Volksparteienära vollzogen, fragt sich allerdings allen Ernstes, welche Rechtfertigungsgründe dann noch verbleiben, um in Kartellparteien einen epocheprägenden Nachfolgetyp der Volksparteien zu sehen.

Die Kartellbildungsthese gibt indessen aus einem weiteren Grund realiter nicht viel her, weil sich die damit unterstellte Abschottungstendenz und Konzentration des Parteienwettbewerbs nicht bewahrheiteten lassen (Koole 1996: 516ff). Im Gegenteil sei sogar synchron zur Kartellentwicklung eine Intensivierung des Parteienwettbewerbs festzustellen, die auf die verstärkte Volatilität der Wählerschaft zurückgehe (Koole 1996: 512; Decker 1999: 353; Kitschelt 2000: 164). Kitschelt sieht zudem im Aufstieg rechtspopulistischer Parteien und der verstärkten Fragmentierung bestehender Parteiensysteme Indizien, die gegen die erfolgreiche Marginalisierung von Outsiderparteien durch ein Parteienkartell sprächen (S. 170ff).

Für Koole (1996: 50ff) ist das behauptete Eindringen in den Staat weder neu, noch lasse sich hieraus eine gezielte Verselbständigung und Abwendung der Parteien von der gesellschaftlichen Basis ableiten. Die Kritik nimmt Herbert Kitschelt auf (2000), der entgegen der Abwendungsthese eine erhöhte Sensibilität der Parteispitzen gegenüber ihrer Mitglieder- und Wählerbasis zu beobachten glaubt. Für Thomas Poguntke (2002) ist ebenfalls fraglich, dass Kartellparteien ihre Wurzeln und Linkages zur gesellschaftlichen Umwelt vernachlässigt hätten. Noch weiter geht Ignazi (2007: 12) mit seinem Einwand, dass in Wirklichkeit der Zugang zu etablierten Parteiensystemen eher erleichtert denn erschwert wurde. Bilanzierend bleibt für ihn das Eindringen in den Staat als einziges Phänomen der Kartellparteientwicklung evident. Wenn dies jedoch als Kernelement der Kartellpartei einzig erhalten bliebe, betrachtet er es (2007: 12) für geboten, sie richtigerweise in „state-centred parties“ umzubenennen.

3.2 *Das Modell der Berufspolitikerpartei*

Klaus von Beyme bildet im deutschsprachigen Raum den *spiritus rector* für die Wiederbelebung der entwicklungstypologischen Party Change-Forschung. Er legte 1997 ein Vier-Stadien-Modell der Parteientwicklung vor, das sich bis hin zur Phase der Volksparteien noch stark an die Verlaufstypologie von Katz und Mair anlehnt.

Schon bei der Periodisierung der Stadien setzt er indessen andere Akzente. So lässt er den Aufstieg der Volksparteien erst Ende der 1950er beginnen (1997: 368). Und die von Katz und Mair auf 1970 festgelegte Emergenz der Kartellparteien kritisiert er als „pseudo-exakt“ (S. 369). Für ihn setzt erst Ende der 1970er eine Epochenwende ein, die den Aufstieg von Berufspolitikerparteien ausgelöst habe. Von Beyme hat sein Stadienmodell mit der Endphase der Berufspolitikerparteien erstmals 1996 auf Englisch vorgestellt. Die 1997 erschienene deutschsprachige Version ist 2001 in zweiter Auflage unverändert veröffentlicht worden. Wesentliche Komponenten und Erklärungsfaktoren seines typologischen Modells sind verstreut in sein 2000 erschienenenes, stark beachtetes Werk „Parteien im Wandel“ eingeflossen.

Für die Erschließung und Abgrenzung von Entwicklungsstadien sind für ihn die sich „wandelnden Beziehungen von Parteieliten, Parteimitgliedern und Wählern“ orientierungsbestimmend (1997: 367). Zudem lässt er es nicht bei der Fortschreibung von Stadien und neuen Parteitypen bewenden, sondern ist an dem dadurch bewirkten Funktionswandel von Parteien interessiert.

Um den Aufstieg der Berufspolitikerparteien zu erklären, wählt von Beyme zwei unterschiedliche Ausgangspunkte. Einmal unternimmt er den ambitionierten Versuch, den

organisatorischen Wandel von Parteien aus dem umfassenden Kontext des gesellschaftlichen und politischen Wandels herzuleiten. Wandel schlüsselt er dabei dimensional nach Veränderungen auf der Gesellschaftsebene, der Wählerebene, der politischen Systemebene und der Ebene der Parteiorganisationen auf (2000: 10, 13).

Abgestützt auf ein breites empirisches Vergleichsmaterial arbeitet er Wandlungstrends der Wählerebene heraus, die er am Niedergang der Parteibindungen, sinkender Wahlbeteiligung und steigender Wählervolatilität festmacht. Bei der Ideologie und dem Programmprofil der Parteien erkennt er weitere Anpassungsveränderungen. Den Wandel der Parteiorganisation unterlegt er mit dem Mitgliederschwund, der Entkopplung von Parteien und Verbänden, der Etatisierung der Parteienfinanzierung und der Professionalisierung der Parteiführungen. Die Gesamtschau der Veränderungen wird schließlich mit Blick auf den Parteiensystemwandel abgeschlossen, wobei die wachsende Fragmentierung und der gemäßigte Pluralismus, die Verselbständigungstendenz der Parlamentsfraktionen sowie die Koalitionsoffenheit der Parteien herangezogen werden.

Diesem weitläufigen gesellschaftlichen Erklärungshintergrund für den Übergang in die Berufspolitikerparteienära stellt von Beyme einen weiteren enger gefassten Erklärungsstrang gegenüber. Schon zu Beginn der 1990er hat sich von Beyme mit dem Trend zur Berufspolitikerherrschaft befasst, wobei er dieses Phänomen in einen parteienstaatlichen Kontext einbettete (1993). So ist für ihn ohne den Parteienstaat mit der privilegierten Stellung der Parteien sowie die öffentliche Parteienfinanzierung als „Einfallstor für den modernen Parteienstaat“ seit den 1960ern die „Ära der Profi-Parteien“ nicht denkbar (1997: 372). Der Parteienstaat ermögliche die Kolonialisierung des Staates durch die Berufspolitiker, die sich zu einer neuen parteiübergreifenden politischen Klasse zusammengeschlossen hätten (S. 369). Durch Staatsgelder als Einkommensquelle abgesichert und mit professionellen, öffentlich besoldeten Mitarbeiterstäben ausgestattet, kam es zur Verselbständigungstendenz der Berufspolitiker mit der Folge, dass „Parteien im Stadium der Dominanz der Berufspolitiker ... selbstreferentiell“ wurden (S. 369). Als weitere Folge würden die Beziehungen der Parteien zu den Wählern erodieren.

Wie das Vierstadienschema der Parteientwicklung von von Beyme aufzeigt (Abb. 3), schlägt sich die Ära der „Berufspolitikerdominanz“ in ein charakteristisches Merkmalsprofil der Berufspolitikerpartei nieder. Dieser Parteitypus ist Berufspolitikern zu Diensten, die ein gemeinsames Interesse an der dauerhaften staatlichen Absicherung ihrer Karriere teilen. Die aus der „Profi-Partei“ hervorgehende politische Klasse zeichne sich durch Wählerinstinkt und Managerqualitäten aus. Von ihren Kapazitäten ist die Berufspolitikerpartei auf professionalisierte, kapitalintensive Wahlkampagnen spezialisiert, während die Parteimitglieder und Aktiven einen Funktionsverlust hinzunehmen hätten. Der hohe Kapitalbedarf von „medialen Materialschlachten“ lasse sich durch Spenden und Staatsgelder abdecken. Von Nutzen sei zudem für die „Profi-Partei“, enge Beziehungen zu öffentlich-rechtlichen und privaten Medien zu unterhalten. Erschlossen würde hierdurch den Partei- und Regierungsspitzen ein Kanal, über den sie an den Parteien vorbei direkt mit den Wählern kommunizieren könnten.

Abbildung 3: Stadien der Parteientwicklung in Europa

Parteientyp	Elitenparteien	Massenpartei	Volksparteien	Parteien der Berufspolitiker (Profi-Parteien) bei Herausbildung vieler neuer Milieus, mit Tendenzen zu einer neuen politischen Klasse (ab Ende der siebziger Jahre)
Repräsentations-idee	„trustee“ ohne Mandat (Inhaber eines freien Mandats, der auf Grund seiner persönlichen, freien Überzeugung entscheidet)	Delegierter (Agent seiner Wählerschaft, der deren Instruktionen folgt)	freier Repräsentant (Vertrauensperson, ohne unbedingt gewählt zu sein)	abgehobener Repräsentant, der mit verstärkter <i>responsiveness</i> (Orientierung an Bedürfnissen und Forderungen der Wählerschaft) in der Stimmungsdemokratie kompensiert
Grundziele der Parteien	Privilegiensicherung durch Macht, oder Privilegienbeseitigung durch Gegenmacht	Kampf um die Durchsetzung alternativer Gesellschaftskonzepte	Durchsetzung von fragmentierten <i>policies</i>	Durchsetzung von fragmentierten <i>policies</i>
Elitenqualifikation	Statuszuschreibung auf der Basis von Besitz- und Erwerbsklassen	ideologisch fundiertes Programm; Charisma	Kompetenzvermutung auf begrenzten Politikfeldern	Unternehmer mit staatlicher Risikoabsicherung
Mitgliederstrukturen	Cliquen-Parteien; nur bei den Gegenmachtparteien Ansätze zur Massenpartei	mobilisierte Massenparteien; Führung von unten kontrolliert	Aklamation der Führung beginnt Kontrolle von unten in der Partei zu verdrängen; Kontrolle verlagert sich auf staatliche Institutionen und auf die Medien	<i>responsiveness</i> statt Mandat für zunehmend zeitlich abgesicherte Repräsentanten, die nicht mehr unter ständiger Drohung von Parlamentsauflösungen stehen.
Wahlkämpfe	Nebensache ohne großen Geld- und Arbeitsaufwand	Materialschlachten, arbeitsintensiv	medienwirksame Materialschlachten, arbeits- und kapitalintensiv	professionalisierte Kampagnen, kapitalintensiv; Aktivisten werden funktionslos.
Finanzierung	Eigenkapital und Patronage durch Interessenten	Mitgliedsbeiträge und Spenden	staatliche Subventionen und Spenden	Ausbau der Staatsfinanzierung plus offensives <i>fundraising</i> ; Zunahme der Korruption bei öffentl. Aufträgen
Stellung zu den Medien	Cliquen-Kontakte	Agitation in parteieigenen Kommunikationsnetzen und den Medien der Zubringerorganisationen	Penetration der öffentlich-rechtlichen Medien	kommerzialisierte Beziehungen zu privaten und mit wachsender Deregulierung auch zu öffentlich-rechtlichen Medien

Quelle: von Beyme (1997: 264).

Mit dem Strukturwandel hin zu Berufspolitikerparteien gingen Funktionswandlungen einher, die von Beyme an vier Dimensionen herausarbeitet. So verwischten sich die ideologischen Grenzen zwischen den Parteien, und ihre „*Zielfindungsfunktion*“ (i. O. kursiv, E. W.) sei pragmatischer geworden“ (S. 376). Mit Auflösung der klassischen Milieus seien Parteien zudem zur schichtübergreifenden „Interessenartikulation und -aggregation“ übergegangen, und Medien sowie neue soziale Bewegungen bedrängten sie verstärkt in ihrer klassischen Aufgabe. Der Bedeutungsverlust von Parteimitgliedern ginge mit der Medifizierung des Wahlkampfes einher. Infolgedessen hätten Parteien als Sozialisierungs- und Mobilisierungsinstanzen enorm an Stellenwert verloren. Dagegen sei die Rekrutierungsfunktion wichtiger geworden. All diesen Wandlungen haften nichts Krisenhaftes an, sondern sie brächten allein einen Bedeutungswandel der „Funktionen von Parteien im System“ (S. 363) zum Ausdruck.

Klaus von Beyme entwickelt mit seiner Berufspolitikerpartei ein Modell, das sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und politischer Wandlungsphänomene im Kern aus dem Eigeninteresse und der Machtvollkommenheit einer in den Staat eingedrungenen autonomen politischen Klasse herleitet (1993: 31). Die Kolonialisierung des Staates ist die Folge. Damit bringt Klaus von Beyme eine in den 1950ern einsetzende Entwicklung auf den Begriff, bei der die Etablierung des Parteienstaats und der Aufstieg einer selbstbezogenen politischen Klasse Hand in Hand gehen. Das Eindringen in den Staat und dessen Ressourcenausbeutung für die eigenen Zwecke des Machterhaltes müssen in der Tat als tiefe Zäsur repräsentativ-demokratischer Parteienherrschaft begriffen werden. Unstrittig und empirisch gesichert ist ebenfalls der Prozess, der in einer semistaatlichen Verselbständigung der „parties in public office“ gipfelt. Hier überschneiden sich stark die Diagnosen von von Beyme und Katz und Mair (1995). Es spricht sogar viel dafür, dass der Aufbau von professionellen Partei- und Fraktionsstäben sowie die Modernisierung medienzentrierter Wahlkämpfe eng mit den Machterwerbs- und -verewigungswinteressen der Politiker verqu coast sind (Wiesendahl 1999: 51).

Treffsicher fängt von Beyme mit seiner Berufspolitikerpartei einen Erfahrungshintergrund ein, für den nicht nur Entwicklungen in Europa sondern speziell in den USA als Vorreiterland stehen. Entsprechend ist von amerikanischen Parteienforschern, unter den Bedingungen von „candidate centered politics“, das Modell der Berufspolitikerpartei als zweckdienliche „service-vender-broker-party“ (Frantzi ch 1989: 223f) bzw. der „party in service“ (Aldrich 1995: 269ff) für ambitionierte Politiker typologisch auf die Spitze getrieben worden (Monroe 2001: 9ff). Damit ist grundlegend die Vorstellung verknüpft, in Parteien das Objekt von strategischen Interessen ihrer Führungspersonen zu sehen. Von hierher betrachtet dient der Strukturwandel von Parteien nicht der Anpassung an gewandelte gesellschaftliche Rahmenbedingungen, sondern dem Ziel, die Machtverwirklichungschancen von Parteieliten zu verbessern und Methoden und Mittel der Wählermobilisierung zu effektivieren. Merkwürdig ist es deshalb schon, dass von Beyme im vollen Einklang mit der Party Change-Forschung primär anpassungstheoretisch denkt, während sich ihm der choice-theoretische Gedanke an den Eigenantrieb von Politikern als Quelle des Strukturwandels von Parteien nicht erschließen will.

Zu kritisieren ist weiterhin, dass sich das Erklärungsdunkel des Aufstiegs der Berufspolitikerparteien nicht wirklich lichtet. Von Beyme deutet, Ursache und Wirkung vertauschend, sogar an, dass erst die Partei der Berufspolitiker die „Entstehung einer neuen parteiübergreifenden politischen Klasse“ gefördert habe (1997: 369). Auch im Hinblick auf die

Schlüsselfrage, wie sozialer Wandel und struktureller Wandel der Parteien miteinander verbunden sind, belässt es von Beyme bei vagen Andeutungen (2000: 202ff). Wenn er obendrein „die Suche nach empirischen Gründen für den Wandel der Parteien“ selbst für eine erst noch zu lösende Aufgabe erklärt, bleiben Fragen zurück, warum und wie es zu Beginn der 1980er eine Wende hin zur Berufspolitikerparteienära gegeben haben sollte.

Warum noch dazu es gerade Berufspolitikerparteien gewesen sein sollen, die die Volksparteien abgelöst haben, will sich auch nicht wirklich überzeugend erschließen. Denn das Merkmalsprofil der Berufspolitikerpartei ähnelt zu sehr dem Erscheinungsbild der Volkspartei, um von einem originären Parteityp sprechen zu können. Von diesen Zweifeln ist von Beyme selbst befallen. Er steht nicht zu seiner Berufspolitikerpartei, zumal er sie erstaunlich sprunghaft mal mit „professionalisierten Wählerparteien“, mal mit „Wählerparteien der Berufspolitiker“ terminologisch gleichsetzt (2000: 11, 41, 208). Letztendlich neigt er dazu, in Anlehnung an Panebianco die Profi-Partei in „professionalisierte Wählerpartei“ umzubenennen (2000: 66).

3.3 *Das Modell der professionalisierten Wählerpartei*

Der italienische Parteienforscher Angelo Panebianco hat die Party Change-Forschung um einen weiteren einflussreichen Parteityp, nämlich den der „electoral professional party“, bereichert. Die verlaufstypologische Modellbildung geht auf Darlegungen zurück, die Panebianco erstmals 1982 im italienischen Original vorstellte. Dieser frühe Erscheinungszeitpunkt ist nicht unwichtig. 1988 erschien die englische Übersetzung des italienischen Originals unter dem Titel „Political Parties. Organization and Power“, ein Buch das in seinem organisationstheoretischen Gehalt einen Meilenstein für den „organizational approach“ in der Parteiforschung darstellt.

Panebianco setzt mit seiner professionellen Wählerpartei bei der Catch-all-Partei von Kirchheimer (1965) an, dem er jedoch vorwirft, den wichtigen Aspekt der „increasing *professionalization* (i. O. kursiv, E.W.) of party organizations“ (1988: 264) vernachlässigt zu haben. Sich diesem Aspekt zuwendend, sieht er seit den 1960ern den neuen Typ der „electoral professional party“ auf dem Vormarsch, die sich durch Wählerorientierung und Professionalisierung des Parteiapparats auszeichne. In dem von Weber, Michels und Duverger beschriebenen Modell der Massenpartei hätte die Parteibürokratie für die Parteiführer noch eine Schlüsselrolle gespielt, um enge Verbindungen zur Mitgliedschaft und zum eigenen Wählermilieu zu unterhalten. Dagegen hätten in dem neuen Typ der „electoral-professional party“ die „professionals“ die Rolle der alten Parteibürokraten übernommen. Ihre Bedeutung wachse nach Panebianco in dem Maße, wie „the party’s gravitational center shifts from the members to the electorate“ (S. 264). Die neuen Experten und Wissensträger moderner Kommunikation und Wahlkampfführung verdanken also ihren Aufstieg der strategischen Hinwendung der alten Massenparteien hin zu Wählerparteien. Aus der engen Inbeziehungsetzung von Wählerpartei und professionalisiertem Parteiapparat aus Spezialisten leitet Panebianco einige strukturelle Folgerungen ab, die er in ein typologisches Vergleichsschema von bürokratischer Massenpartei und professionalisierter Wählerpartei gebracht hat (Abb. 4).

Abbildung 4: Unterschiede der bürokratischen Massenparteien und professionalisierten Wählerparteien im Vergleich

Bürokratische Massenparteien (Mass bureaucratic parties)	Professionalisierte Wählerparteien (electoral-professional parties)
zentrale Rolle der Bürokratie (politisch-administrative Aufgaben)	Zentrale Rolle von professionellen Experten (spezialisierte Aufgaben)
Mitgliederpartei, verdichtete vertikale organisatorische Verbindungen, Appell an die Stammwählerschaft	Wählerpartei, schwache vertikale Verbindungen, Appell an die Meinungswählerschaft („opinion electorate“)
Vorrang interner Parteiführer, kollektive Führung	Vorrang der öffentlichen Parteirepräsentanten, persönliche Führung
Finanzierung durch Mitglieder und Vorfeldorganisationen (Parteienvereinigungen, Gewerkschaften etc.)	Finanzierung durch Interessengruppen und Staatsgelder
Betonung der Ideologie, zentrale Rolle der Gesinnungsmitglieder in der Partei	Betonung von Issues und Führung, zentrale Rolle von Karrieristen und Interessengruppenvertretern in der Partei

Quelle: Eigene Darstellung nach Panebianco (1988: 264)

Der Niedergang des bürokratischen Parteiapparates erkläre sich damit, dass er den Anforderungen des medienzentrierten Parteienwettbewerbs und den neuen Techniken der politischen Kommunikation nicht mehr genüge. Auch die Inkorporation der Parteien in den Staat ist für ihn mit ihrem Nutzenverlust verbunden (S. 266f). Den Ton in der professionalisierten Wählerpartei würden parlamentarische Spitzenvertreter und herausragende Persönlichkeiten angeben. Sie hätten die Partei strategisch auf eine allgemeine Wählerschaft ausgerichtet. Der Strukturwandel ginge mit einem Machtzuwachs der gewählten Parlamentarier einher, während Parteifunktionäre und Mitglieder einen Einflussverlust hinzunehmen hätten. Befördert würde dies dadurch, dass sich die Finanzierung weg von den Mitgliedsbeiträgen hin zu Spenden und Staatsgeldern verlagern würde. Mitglieder seien zwar noch notwendig, hätten aber „less weight both financially speaking and as links with voters“ (S. 266).

Zwar betrachtet Panebianco seine beiden Modelle als Idealtypen, die sich nirgendwo in Reinform vorfinden ließen (S. 264f). Doch hinderte dies die Vertreter der neueren Party Change-Forschung nicht daran, die professionalisierte Wählerpartei als eine Art konsensträchtiges Bindeglied zwischen den anderen konkurrierenden Nachfolgemodellen für die Volksparteien einzustufen. Karsten Grabow wählte den Typus der „wahlprofessionellen Partei“ sogar als Bezugsmodell, um daran seine deutsch-deutsche Vergleichsstudie über die Entwicklung von SPD und CDU auszurichten (2000: 26ff).

Bemerkenswerterweise wird bei der wohlwollenden Rezeption der „electoral professional party“ nicht weiter problematisiert, dass sie in ihrer nicht allzu üppigen Eigenschaftskomposition mit den Merkmalen der Volkspartei weitestgehend übereinstimmt. Die frappierende Deckungsgleichheit zwischen den beiden Typen wird insbesondere an einem von Grabow (2000: 29) aufgestellten Vergleichsschema deutlich. Wie Panebianco selbst erklärt, weicht er vom Modell der Volkspartei nur punktuell ab, insoweit er der Professionalisierung des Parteienmanagements eine größere Bedeutung als Kirchheimer beimisst. Nur ist Kirchheimer selbst schon frühzeitig die Professionalisierung, Personalisierung und Medifizierung des Wahlkampfes als notwendige Begleiterscheinungen der Volksparteientwicklung keineswegs entgangen. Wie deshalb Krouwel (1999: 48ff) und Hofmann (2004:

59ff) feststellen, kann Kirchheimers Bild von Volkspartei mit dem der professionalisierten Wählerpartei als weitgehend identisch angesehen werden.

Insgesamt ist wohl die breite Rezeption der professionellen Wählerpartei in der Party Change-Forschung mit dem Missverständnis verknüpft, dass es ein verlaufstypologisches Nachfolgemodell für die Nach-Volksparteien-Ära darstelle. Hieran hat Panebianco, was sein Vergleichsschema verdeutlicht, wohl selbst nicht gedacht, zumal ihm offenkundig vom Entwicklungsprozess allein der Übergang von bürokratisierten Massenparteien hin zu professionalisierten Catch-all-Parteien vor Augen schwebte. Für die Nachfolgedebatte der Volksparteien liefert infolgedessen die professionalisierte Wählerpartei typologisch einen ungeeigneten Bezugsrahmen.

Die Vorstellung von Nachfolgetypen der Volksparteien, die aus der neuen Party Change-Forschung hervorgegangen sind, soll durch die „professionalisierte Medienkommunikationspartei“ von Uwe Jun (2004) abgeschlossen werden. Als Ausgangspunkt zur Herleitung der speziellen Medienpartei wählt Jun den „Bedeutungsverlust der klassischen Partei- und Organisationslogik zugunsten der Medienlogik“ (2004: 114). Dem läge eine Modernisierungsstrategie der Parteien zugrunde, die eine Reaktion auf den Einflusszuwachs der Massenmedien auf Denken, Fühlen und Verhalten des Massenpublikums darstelle (S. 112). In der Folge hätten sich die Parteien im Sinne eines Konvergenzprozesses in ihrer Organisationsstruktur den Medien angepasst und deren Medienlogik übernommen (S. 114).

Zur Eigenschaftsbestimmung der „professionalisierten Medienkommunikationspartei“ greift Jun (2004: 115) auf fünf zentrale Komponenten zurück:

- Professionelles Kommunikationsmanagement
- Anpassung von Themen und Personal an die vorherrschende Medienlogik
- Orientierung an einzelnen Issues anstatt an kohärenten programmatischen und sinnstiftenden Entwürfen
- Wahrnehmen von wesentlichen Kompetenzen durch ein strategisches Machtzentrum
- Bedeutungsrückgang der aktiven Mitglieder als Ressource

Was sein typologisches Modell von anderen volksparteilichen Nachfolgemodellen abhebt, hat Jun durch ein Vergleichsschema (Abb. 5) hervorgehoben.

Abbildung 5: Die professionalisierte Medienkommunikationspartei im Vergleich mit anderen Typen von Parteiorganisationen

Kategorie	Catch All Party	Cartel Party	Electoral Professional Party	Electoral Party	Professionalisierte Medienkommunikationspartei
1 Grundlegende Ausrichtung der Politik	Soziale Verbesserung	Selbsterhaltung „Politik als Beruf“	Selbsterhaltung „Politik als Beruf“	Wahlerfolg zur Absicherung der eigenen Politik und Position	Selbsterhaltung „Politik als Beruf“
2 Wichtigste Methode zur Erreichung des Ziels	Repräsentation möglichst aller relevanten Interessen	Abschottung gegenüber neu aufkommenden Parteien	Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen	professionelle Wahlkampagnen	Professionalisierung der Kommunikation, Anpassung an Medienlogik und Wählerwartungen
3 Hauptsächlichliche finanzielle Ressourcen	diverse (Mitgliedsbeiträge, Spenden, staatl. Gelder)	Staatl. Parteienfinanzierung	Interessengruppen und staatl. Parteienfinanzierung	Interessengruppen und private Spender	Staatl. Parteienfinanzierung, Interessengruppen, private Spenden
4 Verhältnis von Mitgliedschaft und Parteiführung	Top down; Aber: Heterogenität der Basis findet sich in Führung wieder	Stratarchie-Modell; Autonomie der einzelnen Ebenen	Vorherrschaft der Parteeilite und der parlamentarischen Führung	Stratarchie-Modell; Anpassung der Organisation an Ziel des Wahlerfolges	Stratarchie-Modell; Autonomie der Parteiführung stärkt diese gegenüber Mitgliedschaft
5 Charakter der Mitgliedschaft	grundsätzliche Offenheit für alle sozialen Gruppierungen; Wertschätzung von hohen Mitgliedszahlen; Gruppenidentitäten spiegeln sich in Mitgliedschaft wider	Grenzen zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern verschimmen; Mitglieder werden eher als Individuen denn als Teil der Gruppe verstanden; hohe Mitgliederzahlen geschätzt, um den Mythos der Legitimität zu bewahren	Mitglieder als Individuen mit untergeordneter Rolle, schwach ausgebildete vertikale Verbindungslinien	Mitglieder werden nur als individuelle Wahlhelfer betrachtet; reine Mitgliederstärke in Zahlen spielt untergeordnete Rolle	aktive Mitglieder werden lediglich für kommunale Wahlen benötigt; hohe Mitgliederzahlen sollen Legitimität der Partei bewahren; individuelle Orientierung; das einzelne Mitglied erhält mehr formale Rechte; Macht von Gruppen soll reduziert werden
6 Kanäle der Kommunikation	Kommunikation via Massenmedien; Wettbewerb mit anderen Parteien	relevante Parteien haben Zugang zu staatlich regulierten Kanälen	Zugang zu Massenmedien als wichtige Machtressource; professionelle Medienberater dominieren externe und interne Kommunikation	Wettbewerb zwischen den Parteien findet auf verschiedenen Ebenen statt; da Wahlerfolg im Mittelpunkt der Parteiaktivitäten steht, ist Anpassung an Medienpolitik erforderlich	Medien sind dominante Faktoren der externen und internen Kommunikation; Fernsehen als Leitmedium; professionelle Berater entwickeln Strategien, um den Wettbewerb um Aufmerksamkeit zwischen diversen gesellschaftlichen und politischen Gruppen

Quelle: Jun (2004: 125f).

Bei der Parteienkommunikation wird nach Jun auf externe Expertise und die Meinungsforschung zurückgegriffen. Ereignisinszenierung und Themenmanagement stehen im Mittelpunkt für Zwecke der Medienpräsenz. Hinzu träte das Agenda-Setting. Der Medienlogik mit dem inhärenten Visualisierungszwang kämen die Parteien durch gezielte Personalisierung entgegen. Die Verwässerung des Programmprofils entspräche ebenfalls den auf Images und Kompetenzen zugeschnittenen Bedürfnissen des Fernsehens. Der schnelllebigen Stimmungsdemokratie wird Tribut erwiesen. Und die Parteien stellten sich als Dienstleister dar zur Lösung anstehender Probleme (S. 120). Parteien seien überdies in der Ära von Medienkommunikationsparteien stärker führungsorientiert und dominiert durch die Parteispitze. Sie hätten sich, so Jun, ein strategisches Zentrum aus Spitzenakteuren zugelegt, das eine Steuerungsfunktion nach innen und zur Umwelt ausübe. Diesem Machtzuwachs oben stehe der Funktions- und Einflussverlust der Mitglieder unten gegenüber. Zwar spielten sie noch eine unangefochtene Rolle bei der Kandidatenauswahl, doch die Nutzung der Medien ließe sie als Wahlkämpfer und Kommunikatoren entbehrlich werden (S. 122ff). Die Parteiführung sei nämlich in Zeiten der „Mediendominanz“ dazu übergegangen, sowohl während der Wahlkampfzeiten als auch postelektoral via Medien direkt mit den Parteimitgliedern und Wählern zu kommunizieren (S. 122).

In weiterer Zukunft würden sich die Parteien verstärkt von der Gesellschaft loslösen und ihre professionelle Organisationselemente im Parlaments- und Regierungsbereich ausbauen. Mit dem verstärkten Einsatz des professionellen Kommunikationsmanagements beim Wettbewerb um politische Ämter sei ebenfalls zu rechnen (S. 259f).

Jun trifft sicherlich einen wesentlichen Kern des Strukturwandels von Parteien, wenn er feststellt, „dass elektorale Gesichtspunkte und mediale Logik die Kristallisationspunkte des Wandels moderner Großparteien sind“ (S. 114). Helen Margetts (2006) treibt den Gedanken der Medifizierung von Parteien sogar noch ein Stück weiter und verbindet ihn mit der Verbreitung neuerer medialer Informationstechnologien und dem Aufstieg des Internets. Als Anpassungsreaktion würden sich Parteien das Internet als Mittel der Parteienkommunikation über Websites und der Rekrutierung von „e-activists“ für Wahlkampagnen zu Nutze machen (S. 530). Das Internet erschlosse den „Cyber Parties“ neue Möglichkeiten des Parteienwettbewerbs. Dadurch ließen sich Web-basiert die Beziehungen zur Wählerschaft ausweiten, während gleichzeitig der Stellenwert traditioneller Mitglieder zurückginge. Dies deshalb, weil Parteieliten an Gewicht gewönnen, zumal sie per Intranet und Internet direkt mit Anhängern und Mitgliedern kommunizieren würden (S. 532f).

Die „Cyber Party“ stellt für Margetts einen Idealtypus dar, der sich wegen der noch laufenden Verbreitung des Internets empirisch noch nicht substantiell greifen ließe (S. 533). Die von Jun entwickelte Medienkommunikationspartei reicht seinem Verständnis nach ebenfalls nicht an einen Realtypus heran, sondern soll als „Synthese“ der von der Party Change-Forschung entwickelten Modelle verstanden werden (2009: 259). So zutreffend auch mit der Dominanz der Medien und der Anpassung der Parteien an die Medienlogik ein wichtiger Wandlungsfaktor herausgekehrt wird, sind gleichwohl Zweifel daran angebracht, ob dieser Aspekt als Diskriminationskriterium hinreicht, um hieraus einen Nachfolgetyp der Volkspartei abzuleiten. Immerhin war es Kirchheimer selbst, der schon Mitte der 1950er (1954: 302) mit Blick auf amerikanische Entwicklungen das Streben der Catch-all-Parteien nach kommunikationstechnologischer Hochrüstung und der Nutzung des Fernsehens für Propagandazwecke betonte. Für die Jetztzeit kann Donges (2008) in seiner Vergleichsstudie über die Medifizierung politischer Organisationen zwar belegen, dass im

Sinne von Jun der Stellenwert von Medien in der Kommunikation von Großparteien angestiegen sei und auch die Medienabteilungen aufgestockt und stärker professionalisiert worden seien. Nur deutete wenig darauf hin, was für die Emergenz des Parteityps der „professionalisierten Medienkommunikationspartei“ spräche.

So bleibt insgesamt der Eindruck zurück, dass für dieses Modell der empirische Belastungstest erst noch ansteht. Und was das Merkmalsprofil angeht, sind die Parallelen und Eigenschaftsübereinstimmungen sowohl gegenüber der Volkspartei als auch gegenüber den Nachfolgemodellen der Kartell-, Berufspolitiker- und professionalisierten Wählerpartei unübersehbar.

4 Diskussion

Die neuere Party Change-Forschung hat zu einer Wiederbelebung des älteren entwicklungstypologischen Zweigs geführt und in der Parteienliteratur eine breite Wandlungsdebatte angestoßen. Angesichts der veränderten Lage der Parteien und auffälliger Strukturveränderungen drängte sich allemal die Frage auf, inwieweit Parteien auf ihrem Entwicklungspfad weiter vorangeschritten sind und einen erneuten Epochenwechsel vollzogen haben. Die Vertreter der Party Change-Forschung stimmen allesamt darin überein, dass das Volksparteienzeitalter der Vergangenheit angehört und die Entwicklung der Parteien ein neues Stadium erreicht habe.

Über die Fortschreibung etablierter Entwicklungstypologien hinaus gibt es allerdings, wie die verschiedenen Modelle belegen, noch keinen Konsens. Um die Rolle des Nachfolgekandidaten der Volksparteien konkurrieren im deutschsprachigen Bereich die Kartellpartei von Katz und Mair, die Berufspolitikerpartei von von Beyme, die professionalisierte Wählerpartei von Panebianco und die professionalisierte Medienkommunikationspartei von Jun. Weitere Typen konnten sich in der Nachfolgedebatte nicht nachhaltig etablieren.

Allerdings sind mit den genannten Modellen die Versuche der letzten Jahre, Parteien typologisch zu klassifizieren, noch nicht erschöpfend dargestellt. So haben Gunther und Diamond (2003) ein Klassifikationsschema vorgelegt, das stark differenzierend nach fünf Grundformen und insgesamt 15 Spielarten von Parteien unterscheidet. Das Schema bricht allerdings aus dem hier interessierenden Betrachtungsgegenstand aus, weil es sich keiner entwicklungstypologischen Perspektive bedient. Das Gleiche gilt für das von Wolinetz (2002: 149ff) entwickelte dreiteilige Klassifikationsschema, das von den drei Eckpunkten der Vote-Seeking-, Office-Seeking- und Policy-Seeking-Partei eingefasst wird, um darunter die gängigen Parteitypen einzuordnen. Der Erkenntniswert des Ordnungsschemas bleibt jedoch begrenzt, zumal die drei Grundtypen von Parteien sich in Wirklichkeit zu sehr überschneiden.

Obgleich von Beyme sein Modell der Berufspolitikerpartei auch in englischer Sprache vorstellte (1996), blieb es ohne nennenswerte Resonanz, so dass die internationale anglo-amerikanische Party Change-Literatur von der „cartel party“ und der „electoral professional party“ dominiert wird.

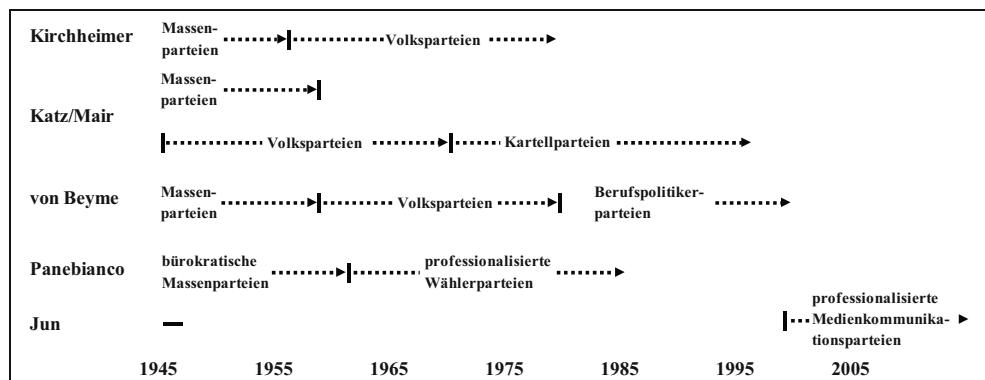
Bislang ist es der internationalen Party Change-Debatte nicht überzeugend geglückt, das, was Parteien seit geraumer Zeit an Strukturwandlungen durchmachen, auf einen logisch nachvollziehbaren und empirisch gesicherten Nenner zu bringen. Auf der Grundlage einer Vergleichsübersicht von Jun (Abb. 5) lassen sich allerdings ein paar unstrittige Ge-

meinsamkeiten herausfiltern, die dem neuen Parteityp ein Gesicht geben. Heutige Parteien gleichen Wählerparteien, die sich elektoral der Stimmenmaximierung verschrieben haben. Hierfür haben sie sich professionelle Parteistäbe zugelegt, die modernste Methoden der politischen Kommunikation und Kampagnenführung anzuwenden verstehen. Sie nutzen dabei die elektronischen Massenmedien. Dominiert werden heutige Wählerparteien von Berufspolitikern. Sie sind als „party in public office“ in den Staat eingedrungen und haben ihre Kontrolle über staatliche Schaltstellen und Ressourcen dafür genutzt, diese finanziell und personell in den Dienst ihrer beruflichen Selbsterhaltungsinteressen zu stellen. Mit dem Ausbau der Staatsfinanzierung für die „party in public office“ und Parteistäbe machten sie sich von anderen Finanzierungsquellen unabhängig. Kartellbildungen wurden geschaffen, um das System der Begünstigung und des Selbsterhalts gegen Outsider und Konkurrenz abzuschirmen. Mit der Dominanz der Berufspolitiker verlor die Parteibasis, die „parties on the ground“, an Nutzen und innerparteilichen Einfluss. Der Strukturwandel hin zu professionalisierten Wählerparteien mit staatlicher exklusiver Alimentierung ist ohne das Eigeninteresse der Berufspolitiker an ihrem persönlichen Fortkommen und der Aufrechterhaltung ihrer beruflichen Existenz nicht nachvollziehbar.

Die große Leistung der Party Change-Forschung besteht darin, die wichtigen Veränderungstrends im Umfeld und der Struktur von heutigen Parteien erfasst und modellhaft auf Parteitypen verdichtet zu haben. Dabei erfüllen Verlaufstypologien als heuristisches Konstrukt durchaus ihren Zweck, wenn sie der empirischen Forschung eine Richtschnur liefern. An der Wirklichkeit zu scheitern ist darin einbegriffen. Dies setzt allerdings realtypische Konstrukte voraus, die sich nicht mit dem Argument, als emergente Idealtypen noch nicht empirisch greifbar zu sein, gegen eine Konfrontation mit der Wirklichkeit sperren (Beyme 2000: 27, Jun 2004: 410f).

Die verlaufstypologische Konstruktion von neuen Stadien mit dem sie prägenden Parteityp setzt voraus, auf Klassifikationskriterien zurückzugreifen, die in der Merkmalsausprägung trennscharf einen Entwicklungssprung in eine neue Ära ausweisen. Parteitypologien haben ja nicht nur eine ordnende Abbildungsfunktion, sondern gründen auf einer charakteristischen Merkmalskomposition, bei der ein systematischer, kausal interpretierbarer Beziehungszusammenhang zwischen den einzelnen Komponenten und ihren Ausprägungen sichtbar werden sollte (Kluge 1999: 41). Hiervon ist bei den entwicklungstypologischen Modellen der Party Change-Forschung nur wenig zu erkennen. Eher sind die Vergleichs- und Bestimmungsmerkmale beliebig generiert, ohne in der Kombinatorik einen systematischen Sinnzusammenhang offen zu legen. Ebenfalls geben die Verlaufstypologien keine Bezugsgrößen und Dimensionen an, von denen sich die Auswahl der Klassifikationskriterien herleitet. Dazu gehört ohnehin die Angabe eines springenden Punkts, bei dem Veränderungen *in* Parteien qualitativ in den Wandel *von* Parteien umschlagen und einen neuen Parteityp hervorbringen. Schon die recht willkürlich vorgenommene, voneinander abweichende Periodisierung der Entwicklungsstadien durch die vorgestellten Vertreter der Party Change-Forschung (Abb. 6) zeigt an, dass die Auffassungen über Beginn und Ende von vorherrschenden Parteien unter den Modellentwicklern etwas Voluntaristisches besitzen und weit auseinander klaffen.

Abbildung 6: Periodisierung der Emergenz neuer Parteitypen nach 1945



Quelle: Eigene Darstellung.

Dass die neuere entwicklungstypologische Party Change-Forschung dem Unterschied zwischen graduellen und fundamentalen Wandel, zwischen Wandel in Parteien und von Parteien, nicht genügend Beachtung schenkt, wird auch daran deutlich, dass bei jedem Modell von einzelnen Wandlungsphänomenen, die für sich genommen richtig dargestellt werden, auf den Wandel von Parteien als Ganzes hin zu einem neuen Parteityp geschlossen wird. Noch so viele Wandlungstrends im Einzelnen ergeben jedoch noch keinen neuen Parteityp.

Kommt es, wie die neuere Party Change-Forschung unterstellt, gleichwohl zur Transformation oder zum Übergang eines Parteityps zu einem anderen, wird evolutionär von einem höchst exzeptionellen und extrem selten auftretenden Vorgang, nämlich dem „secular change in the nature of political organisation“ (Heffernan 1999: 85) ausgegangen. Umso beachtenswerter ist die von Peter Mair (1989: 254) selbst aufgeworfene Frage, ob angesichts permanenten Wandels von Parteien wirklich deren „essence“ oder „identity“ berührt würde, so dass von einer Transformation gesprochen werden könne.

Logik der Modellbildungen ist aber offenbar, ausgehend von jeweils einem Schlüsselphänomen wie der Verstaatlichung und Kartellbildung von Parteien, der Elektoralisierung, der Professionalisierung des Parteimanagements, der Dominanz der Berufspolitiker und der Dominanz der Medien den Nachweis für eine neue Erscheinungsform erbringen zu wollen. Wie das transformatorisch glücken soll, bleibt dabei im Dunkeln. Klärungsbedürftig wäre obendrein das erforderliche Ausmaß und die Reichweite der einzelnen Veränderungstrends, um von einer Transformation sprechen zu können. Dabei wäre zu beachten, dass gezielte Modernisierungsmaßnahmen wie etwa die Professionalisierung auf die Veränderung von organisatorischen Teilbereichen begrenzt sind. Noch schwerwiegender für die Substanz der Party Change-Forschung ist jedoch der Einwand, dass in Wirklichkeit die These vom Beginn eines Post-Catch-all-Parteienzeitalters auf tönernen Füßen steht. Sie erfordert den Nachweis, dass eine neue Erscheinungsform von Partei das Licht der Welt erblickt hat, die sich zweifelsfrei von der der Volkspartei unterscheidet und sie als Epochentyp abgelöst hat. Während die neuere Party Change-Forschung die Volksparteienära längst abgeschlossen hat, kommt dagegen Krouwel in einer gründlichen Vergleichsstudie von mehr als 80 westeuropäischen Parteien zu dem Ergebnis, dass sich die Parteien Westeuropas zwischen 1945 und 1990 nur partiell und keineswegs uniform hin zu Catch-all-Parteien transformiert hätten (1999: 232). Hofmann geht auf der Basis einer ostdeutschen Länderstudie sogar so weit

zu behaupten, dass die Wandlungsbewegungen nicht weg vom Typ der Volkspartei, sondern „eher zu ihm hin“ führen würden (2004: 108). Für ihn sind im Typus der von Kirchheimer entwickelten Catch-all-Partei all jene Bestimmungsmerkmale enthalten, die sie mit einer auf Medien ausgerichteten, professionalisierten Wählerpartei identisch machen (2004: 59). Entsprechend kommt Hofmann nach einem gründlichen Vergleich der Merkmalsprofile von Kartell-, Berufspolitiker- und Volkspartei zu dem Befund, „dass sich die neuen Parteytypen weder funktional noch organisatorisch-strukturell gravierend vom Typ der Volkspartei abheben“ (2004: 107).

Stellt man diese „No-change-Position“ in einen umfassenderen Zusammenhang von 130 Jahren Entwicklungsgeschichte des modernen Parteiwesens, lassen sich dem Grunde nach nur zwei wirklich epocheprägenden Einschnitte ausmachen. Die erste Weichenstellung wurde durch die „Erfindung“ der Massenparteien vollzogen, deren Aufstieg auf der Verbindung von Wählermobilisierung und fest durchstrukturierter schlagkräftiger Organisation auf Massenmitgliederbasis fußte. Die zweite nicht minder folgenreiche Weichenstellung bestand in dem strategischen Paradigmenwechsel hin zum „Catch-Allism“. Grundlage hierfür bildete die Neuinterpretation der Wählerlandschaft als Wählermarkt und die „Anerkennung der politischen Marktgesetze“ (Kirchheimer 1965: 27). Nun begann mit den Catch-all-Parteien die Instrumentalisierung der Parteiorganisation und der Ressourcen für elektorale Stimmenmaximierungszwecke. Der Strukturwandel hin zur volksparteilichen Wählerpartei ist dabei ohne das Eigeninteresse einer neu entstehenden politischen Klasse an ihrem persönlichen Fortkommen nicht nachvollziehbar (Wiesendahl 1992: 11ff). Die von hierher bewirkten organisatorischen Veränderungs- und Modernisierungsprozesse sind der strategischen Neuausrichtung geschuldet, ohne den Charakter der Volkspartei grundlegend typologisch zu verändern. Sie sind einzeln und in der Summe nicht von dermaßen großen essentiellen Gewicht, um ein neues postvolksparteiliches Zeitalter begründen zu können. Weiterentwicklung gab es zwar, doch über die „catch-all party plus“ ist der Wandel nicht hinausgegangen (Puhle 2002: 76ff).

Für das weitere Fortleben der Volksparteien spricht zudem die Tatsache, dass Großparteien über eine komplexe hybride und lose verkoppelte Organisationsstruktur verfügen, in der verschiedene Organisationsrationalitäten, beispielsweise die der Wählerpartei, der Berufspolitikerpartei, der Medienpartei und der Mitgliederpartei, nebeneinander koexistieren können, ohne eine Metamorphose hin zu einem neuen Parteytyp zu bewirken (Wiesendahl 1998: 183f; Wiesendahl 2001: 614ff). In Parteien komplexe, dehnbare Mischgebilde zu sehen, wird auch von Koole (1994: 299) betont; was seinen typologischen Niederschlag in der von ihm skizzierten modernen Rahmenpartei findet. In ihr würden sich Elemente der älteren Massenpartei mit denen moderner elitengesteuerter Wählerparteien vereinen.

In Zweifel zu ziehen ist überdies, dass es sich bei den typologischen Modellen der Nach-Volksparteien-Ära wirklich um voneinander unabhängige und eigenständige Konstrukte handelt, die um die Nachfolge der Volksparteien konkurrieren. Hiergegen spricht schon, dass sie sich zu sehr in ihrem Eigenschaftsprofil ähneln und in den Ausprägungen überschneiden. Genauer besehen stützen sich die Modelle in ihrer Eigenschaftskomposition sogar weitgehend auf die gleichen Wandlungsphänomene ab (Abb. 7), die infolgedessen in einem gemeinsamen Nachfolgetyp der Volksparteien aufgehen müssten.

Abbildung 7: Wandlungstrends in der parteientypologischen Modellbildung

Wandlungstrends	Parteientypen				
	Volkspartei	Kartellpartei	Berufspoliti- kerpartei	professionali- sierte Wähler- partei	professiona- lisierte Medi- enkommuni- kationspartei
Trend zur Wählerpartei	+	+	+	+	+
Catch-Allism	+	+	+	+	+
Verberuflichung der Politik		+	+	+	+
Dominanz der „public office holder“	+	+	+	+	+
Eroberung und Kolonialisierung des Staates für Selbsterhaltungszwecke der politischen Klasse		+	+		+
Kartellbildung zwecks Absicherung staatl. Privilegien und Exklusion von Herausforderern	+	+			+
Einrichtung eines professionellen Parteiapparates				+	+
Professionalisierung der Kommunikation und von Wahlkämpfen	+	+	+	+	+
Entwertung der Parteiaktiven und Parteibasis	+	+	+	+	+
Gesellschaftliche Loslösung und schwindende Repräsentation der Parteien		+	+	+	+

Quelle: Eigene Darstellung.

Krouwel (2006:2 250) fasst dies in die Kritik, dass „among the proposed models there is substantial similarity and overlap, and numerous party types that have been suggested are merely reformulations of an already existing model“. Dies ist der Grund, warum Krouwel zur Beseitigung der Deckungsgleichheit die Modelle auf fünf Gruppen verdichtet (2006: 251): 1. Elite-, Caucus- und Rahmenparteien, 2. Massenparteien, 3. Catch-all- und Wählerparteien, 4. Kartellparteien und 5. Unternehmensparteien (business-firm parties). Ordnung entsteht hierdurch schon. Nur lässt sich fragen, warum die Kartellparteien eine eigenständige Gattung bilden. Auch die Berufspolitikerpartei unter die Gruppe der Unternehmensparteien zu rubrizieren, scheint ebenfalls diskussionsbedürftig. Generell löst die „business-firm party“ Zweifel aus, ob sie wirklich den Stellenwert besitzt, um mit den vorherrschenden Parteiclustern auf gleiche Höhe gerückt zu werden.

Was zu guter Letzt den Erkenntniswert der von der neueren Party Change-Forschung vorgelegten Verlaufstypologien einschneidend begrenzt, ist deren unilinear evolutionärer Teleologismus. Wandel von Parteien verläuft entlang eines einzigen vorgezeichneten Ent-

wicklungspfad, auf dem er von einer Entwicklungsstufe zur nächsten eilt, um dabei den überholten Entwicklungsstand hinter sich zu lassen. Der pfadtypologischen Logik nach kann es dann auch nur ein Typ von Partei sein, der mit dem jeweils jüngsten Entwicklungsstand in Übereinstimmung steht und der Epoche ein Gesicht gibt. Das Absurde und zugleich Irreale dieser linearen Pfadlogik wird von den Vertretern der Party Change-Forschung selbst erkannt, was sich in entsprechenden Relativierungen ausdrückt. So erklärt etwa von Beyme im Gegensatz zu seiner entwicklungstypologischen Konstruktionslogik, dass mit einem „Verlaufsschema lediglich unterstellt würde, dass die vier Typen von Parteien in jeweils einer Epoche typisch und innovativ gewesen“ seien (2000: 27). Zugleich hält er es in empirischer Hinsicht für stichhaltig anzunehmen, „dass die Volksparteien im vierten Stadium nicht ausgestorben sind, und sogar Relikte alter Massenparteien und Klassenparteien noch existieren“ (S. 27). Und er räumt auch noch mit der Vorstellung auf, „jede Epoche habe einen überall auffindbaren universalen Parteytyp entwickelt“ (S. 191).

Solche weitreichenden Einsichten müssten aber Folgen für die Überprüfung und Revision der nicht haltbaren Annahmen und der in die Irre gehenden entwicklungstypologischen Konstruktionslogik der Party Change-Forschung haben. Zuallererst wäre die lineare Pfadabhängigkeitsprämisse zu revidieren und durch die empirisch gesicherte Annahme zu ersetzen, dass Parteien und Parteiensysteme in Europa unterschiedliche Entwicklungstendenzen aufweisen (Niedermayer 1992: 153ff). Dann wäre die kaum haltbare evolutionäre Abfolge- und Verdrängungsprämisse durch das Komplementaritätsprinzip zu erweitern. Es besagt, dass bei Entwicklungsprozessen Altes nicht vollständig durch etwas Neues abgelöst und verdrängt wird, sondern in dem Neuen aufgehoben wird. Dies würden darauf hinauslaufen, einen Periodenwechsel nicht als „Ablösung denn als Anreicherung der jeweils vorangegangenen Perioden zu verstehen“ (Decker 1989: 361). Aus der Organisationsperspektive entstände dann aus der Mischung von Alt mit Neu etwas Hybrides. Um den hybriden Mischcharakter von Parteien zu erfassen, wäre allerdings der Blick sowohl auf Variablen als auch Konstanten des Organisationswandels von Parteien zu richten.

In der Gesamtschau von Veränderungen kommt die Party Change-Forschung nicht daran vorbei, sich entwicklungstypologisch jenseits von Konvergenz- und Homogenisierungsvorstellungen auf das evolutionäre Prinzip der Ausdifferenzierung und des Nebeneinanders bzw. Überlagerns von Entwicklungen der Parteien entlang unterschiedlicher Entwicklungspfade einzulassen. Methodologisch setzt dies voraus, neben dem verlaufstypologischen Längsschnittvergleich auch Querschnittsvergleiche anzustellen, um die Form- und Artenvielfalt als epocheprägendes Merkmal des gegenwärtigen Parteienzeitalters zu erfassen.

Koole (1996: 52f) hat hierfür eine Wegmarkierung gesetzt, indem er parteientypologisch nach Haupt- und Untertypen von Parteien klassifiziert, die nebeneinander koexistieren würden. So füge der Rahmenpartei, der Massenpartei und der Catch-all-Partei der Status von Grundtypen zu, während sich die professionelle Wählerpartei, die Kartellpartei und andere Spielarten als Subtypen hierunter subsumieren ließen.

Mit einem Paradigmenwechsel täte sich für die entwicklungstypologische Party Change-Forschung ein seit den 1980ern einsetzender evolutionärer Diversifizierungsprozess der Parteienlandschaft auf, der durch wirklich neuartige Erscheinungsformen von Parteien wie der grün-alternativen Rahmenpartei (Raschke 1993: 864ff), der links- und rechtspopulistischen Protestpartei (Decker 2000) oder der berlusconischen Medienpartei (Hornig 2007) zum Ausdruck gebracht wird. Wenn es etwas typologisch Neuartiges und Interessantes

gibt, was die Volksparteienlandschaft verändert hat, dann sind es diese Newcomer. Epochenale Dominanztypen verkörpern sie nicht. Aber Dominanz, Divergenz und Artenvielfalt bilden für eine breiter angelegte entwicklungstypologische Party Change-Forschung keine Gegensätze.

Literatur

- Aldrich, John H. (1995): *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago/London.
- Bartolini, Stefano/Mair, Peter (2001): *Challenges to Contemporary Political Parties*, in: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Hg.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, S. 327-343.
- Beyme, Klaus von (1993): *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt a.M.
- Beyme, Klaus von (1996): *Party Leadership and Change in Party Systems. Towards a Postmodern Party State?*, in: *Government and Opposition*, Bd. 31, H. 2, S. 135-159.
- Beyme, Klaus von (1997): *Funktionenwandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker*, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, S.359-383.
- Beyme, Klaus von (2000): *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden.
- Decker, Frank (1999): *Parteien und Parteiensysteme im Wandel*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 30, H. 2, S. 345-361.
- Decker, Frank (2000): *Parteien unter Druck. Der neue Rechtspopulismus in den westlichen Demokratien*, Opladen.
- Decker, Frank (2007): *Parteiendemokratie im Wandel*, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden, S. 19-61.
- Detterbeck, Klaus (2002): *Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa. Eine vergleichende Untersuchung von Organisationsstrukturen, politischer Rolle und Wettbewerbsverhalten von Großparteien in Dänemark, Deutschland, Großbritannien und der Schweiz, 1960-1990*, Opladen.
- Dittberner, Jürgen/Ebbighausen, Rolf (Hg.) (1973): *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, Opladen.
- Donges, Patrick (2008): *Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden.
- Ebbighausen, Rolf (1969): *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensozioogie. Eine Studie über Moisei Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung*, Berlin.
- Flechtheim, Ossip K. (1962): *Die Institutionalisierung der Parteien in der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Politik*, Bd. 9, H. 2, S. 97-110.
- Grabow, Karsten (2000): *Abschied von der Massenpartei. Die Entwicklung der Organisationsmuster von SPD und CDU seit der deutschen Vereinigung*, Wiesbaden.
- Gunther, Richard/Diamond, Larry (2003): *Species of Political Parties. A New Typology*, in: *Party Politics*, Bd. 9, H. 2, S. 167-199.
- Heffernan, Richard (2000): *New Labour and Thatcherism. Political Change in Britain*. New York.
- Helms, Ludger (2001): *Die „Kartellparteien“-These und ihre Kritiker*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 42, H. 4, S. 698-708.
- Hofmann, Bernd (2004): *Annäherung an die Volkspartei. Eine typologische und parteiensoziologische Studie*, Wiesbaden.
- Hornig, Eike-Christian (2007): *Forza Italia zwischen Volks- und Kartellpartei. Ein Beispiel für Anwendungs-, nicht Theoriedefizite in der Parteienforschung*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 38, H. 4, S. 798-815.

- Ignazi, Piero (2007): The Questionable Legitimacy of the „State Centered Party“, Working Paper Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, H. 79, Madrid.
- Jun, Uwe (2004): Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich, Frankfurt a.M.
- Jun, Uwe (2009a): Parteienforschung, in: Politische Bildung, Bd. 42, H. 1, S. 10-31.
- Jun, Uwe (2009b): Politische Parteien als Gegenstand der Politischen Soziologie, in: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hg.), Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden, S. 235-265.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, in: Party Politics, Bd. 1, H. 1, S. 5-28.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hg.) (1992): Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90, London u.a.
- Katz, Richard S./Mair, Peter (Hg.) (1994): How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies, London u.a.
- Kirchheimer, Otto (1954): Parteistruktur und Massendemokratie in Europa, in: Archiv für öffentliches Recht, Bd. 79, H. 3, S. 301-325.
- Kirchheimer, Otto (1965): Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 6, H. 1, S. 20-41
- Kitschelt, Herbert (2000): Citizens, Politicians and Party Cartellization. Political Representation and State-Failure in Post-Industrial Democracies, in: European Journal of Political Research, Bd. 37, H. 2, S. 149-179.
- Kluge, Susann (1999): Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung, Opladen.
- Knapp, Andrew (2004): Parties and the Party System in France. A disconnected Democracy?, Houndsmills/New York.
- Koole, Ruud A. (1996): Cadre, Catch-All or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party, in: Party Politics, Bd. 2, H. 4, S. 507-523.
- Koole, Ruud A. (1994): The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands, in: Katz, Richard S./Mair, Peter (Hg.), How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies, London u.a., S. 278-301.
- Krouwel, André (2006): Party Models, in: Katz, Richard S./Crotty, William (Hg.), Handbook of Party Politics, London, S. 249-269.
- Krouwel, Pieter Martes (1999): The Catch-All Party in Western Europe 1945-1990. A Study in Arrested Development, Dissertation Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Ladner, Andreas/Brändle, Michael (2001): Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?, Zürich.
- Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante O. (1991): Politics and Society in Western Europe, London u.a.
- Lipset, Seymour M./Rokkan, Stein (Hg.) (1967): Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives, New York.
- MacIvor, Heather (1996): Do Canadian Political Parties Form a Cartel?, in: Canadian Journal of Political Science, Bd. 14, H. 2, S. 317-333.
- Mair, Peter (1984): Party Politics in Contemporary Europe. A Challenge to Party, in: Bartolini, Stefano/Mair, Peter (Hg.), Party Politics in Contemporary Western Europe, London, S. 170-184.
- Mair, Peter (1989): The Problem of Party System Change, in: Journal of Theoretical Politics, Bd. 1, H. 3, S. 251-276.
- Mair, Peter (1990): Continuity, Change and the Vulnerability of Party, in: Mair, Peter/Smith, Gordon (Hg.), Understanding Party System Change in Western Europe, London, S. 169-187.
- Mair, Peter (1994): Party Organizations. From Civil Society to the State, in: Katz, Richard S./Mair, Peter (Hg.), How Parties Organize, London u.a., S. 1-22.
- Mair, Peter (1997): Party System Change. Approaches and Interpretations, Oxford.
- Mair, Peter (2006) Party System Change, in: Katz, Richard S./Crotty, William (Hg.), Handbook of Party Politics, London u.a., S. 63-73.

- Maor, Moshe (1997): *Political Parties and Party Systems. Comparative Approach and the British Experience*, London.
- Margetts, Helen (2006): *Cyber Parties*, in: Katz, Richard S./Crotty, William (Hg.), *Handbook of Party Politics*, London u.a., S. 528-535.
- Monroe, J. P. (2001): *The Political Party Matrix. The Persistence of Organization*, Albany.
- Niedermayer, Oskar (1999) *Die Entwicklung der politischen Parteien in Deutschland*, in: Habel, Othmar Nikola/Korenke, Tobias (Hg.), *Politische Deutungskulturen. Festschrift für Karl Rohe*, Baden-Baden, S. 335-345.
- Panbianco, Angelo (1982): *Modelli di partito*, Bologna.
- Panbianco, Angelo (1988): *Political Parties. Organization and Power*, Cambridge.
- Plasser, Fritz (1987): *Parteien unter Stress*, Wien.
- Poguntke, Thomas (2002): *Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 33, H. 4, S. 790-806.
- Pöllmann, Guido (2007): *Kooperativer Staat und Parteiendemokratie*, Berlin u.a.
- Puhle, Hans-Jürgen (2002): *Still the Age of Catch-allism? Volksparteien and Parteienstaat in Crisis and Re-equilibration*, in: Gunther, Richard/Ramón-Montero, José/Linz, Juan J. (Hg.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, S. 58-83.
- Raschke, Joachim (1993): *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, Köln.
- Rogers, Ben (2005): *From Membership to Management? The Future of Political Parties as Democratic Organisations*, in: *Parliamentary Affairs*, Bd. 58, H. 3, S. 600-610.
- Ware, Alan (1997): *Citizens, Parties and the State. A Reappraisal*, Princeton.
- Webb, Paul (2002): *Conclusion: Political Parties and Democratic Control in Advanced Industrial Societies*, in: Webb, Paul/Farrell, David M./Holliday, Jan (Hg.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, S. 438-460.
- Wiesendahl, Elmar (1989): *Partei typologie*, in: Nohlen, Dieter (Hg.), *Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, München, S. 675-677.
- Wiesendahl, Elmar (1992): *Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 42, H. 34-34, S. 3-14.
- Wiesendahl, Elmar (1998): *Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien*, Opladen.
- Wiesendahl, Elmar (1999): *Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien?*, in: Arnim, Hans Herbert von (Hg.), *Adäquate Institutionen. Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, Berlin, S. 49-73.
- Wiesendahl, Elmar (2001): *Die Zukunft der Parteien*, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, S. 592-619.
- Wolinetz, Steven B. (2002). *Beyond the Catch-All Party. Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies*, in: Gunther, Richard/Ramón-Montero, José/Linz Juan J. (Hg.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenger*, Oxford/New York, S. 136-165.
- Young, Lisa (1989): *Party, State and Political Competition in Canada. The Cartel Model Reconsidered*, in: *Canadian Journal of Political Science*, Bd. 31, H. 2, S. 339-358.

II. Parteien in nationaler Perspektive

Parteienwettbewerb. Wählen und Regieren im Schatten der Großen Koalition

Karl-Rudolf Korte

1 Strategische Momente: Die Konstellation des Superwahljahres

Die Große Koalition bildet mit ihren Spitzenakteuren eine besondere Konstellation für den Parteienwettbewerb im Superwahljahr 2009. Die politischen Spitzenakteure einer Regierung sind in eine Regierungsformation eingefügt (Grunden 2009: 67). Als Kollektivakteur ist die Formation extrem fragil und fluid. Handlungsfähig sind die Spitzenakteure, die wiederum ihr Politikmanagement unter den Bedingungen von politischer Komplexität und Unsicherheit organisieren (Luhmann 1983; Scharpf 1970). Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) formulierte dies in einem Spiegel-Interview: „Ich bemühe mich um Rationalität. Tue nur das, von dem du überzeugt bist! Politische Verantwortung heißt, bei Unsicherheiten und unvollständigen Informationen Entscheidungen zu treffen. Das unterscheidet Politiker von Wissenschaftlern und Kommentatoren“ (Spiegel 2008). Dies beschreibt ganz treffend ein strategisches Dilemma jeder Bundesregierung, nämlich strategische Entscheidungen zu treffen unter dem „Schleier des Nichtwissens“ (Rawls 1979). Das Ausmaß des Nichtwissens hat sich zudem ganz offensichtlich in Zeiten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 potenziert. Das Nichtwissen hat eine auch mittlerweile öffentlich anerkannte Zentralität erreicht (Bösch/Schneider/Lerf 2004). Die Krise bedeutet für jede Regierung einen markanten Einschnitt im Hinblick auf das komplette Politikmanagement und die politische Legitimation des Regierungshandelns. Die Unsicherheitskrise hängt mit der Tiefe des ökonomischen Abschwungs ebenso zusammen wie mit der Ratlosigkeit, mit nachhaltigem Politikmanagement diesem zu begegnen. Zweifelsohne handelt es sich um einen besonderen strategischen Moment in der Regierungssteuerung.

Die Große Koalition hatte wenige Monate vor ihrem selbst beabsichtigten Ende erstmals auch ein großes Mandat zum Handeln erhalten. Bei Angela Merkel (CDU) schien sich bislang das Besondere ihrer Kanzlerschaft auf das Ausnahme-Format der Koalition zu beziehen und immer wieder auf die Anerkennung, als erste deutsche Kanzlerin gewählt worden zu sein. Doch erst in dem Moment, in dem die Ökonomie ihre Leitfunktion für die Politik verloren hat, im Schatten des aktuellen Zeitenbruchs, hat sie den strategischen Moment, der ihre Kanzlerschaft unvergessen machen kann – ein Kipp-Punkt des Regierens, der allerdings entweder in den Machtverlust oder souverän in die zweite Kanzlerschaft führen könnte.

Diese Formulierungen deuten die Richtung des Steuerungsverständnisses an. Politik als gemeinsame Verabredung von Regeln und Prioritäten ist unter den Bedingungen von Government möglich. Kein Government ist wiederum ohne Governance vorstellbar (Flo-rack/Grunden/Korte 2008). Sinkende Erwartungssicherheit, mangelnde Zeitsouveränität und der fortlaufende Zwang zur Reaktion sind wichtige Faktoren, die in Teilen der Politikwissenschaft eine Strategie-Skepsis hervorrufen (Wiesenthal 2006, Speth 2006, Glaab 2007, Raschke/Tils 2007: 31ff). Doch faktisch kann sich eine Regierung durchaus strategische Potentiale erarbeiten und erhalten, die eine rationale, d.h. nicht allein durch Zufälle

und Inkrementalismus dominierte Politikformulierung und Planung möglich machen. Hingegen ist es überzogen, von den Möglichkeiten einer „Institutionalisierung strategischer Regierungsführung“ (Fischer/Schmitz/Seberich 2007) zu sprechen oder an eine „Optimierung vorausschauender Politikgestaltung“ (Knill/Bauer/Ziegler 2006) anzuknüpfen. Denn eine Strategiefähigkeit einer Regierung ist gerade nicht an der Verfügbarkeit weit in die Zukunft reichender Konzepte festzumachen, die detaillierte „Wenn-dann-Kausalitätsvermutungen“ beinhalten. Strategiefähigkeit bedeutet zumeist eine Nichtwissensbasiertheit. Mit dem nichtgewussten Wissen sollte ein Spitzenakteur umzugehen wissen. Strategiefähigkeit bemisst sich an der Fähigkeit zur Antizipation von Erwartungsunsicherheit. Strategiefähigkeit beruht folglich auf der Verfügbarkeit von Orientierungswissen für offene Problemsituationen (Korte/Fröhlich 2009: 183). Was erfahren die Wähler von dieser Strategiefähigkeit? Welche Anmutung von Lösungskompetenz existiert unter den Bedingungen der Großen Koalition für den Parteienwettbewerb aus Sicht der Wähler? Fünf Besonderheiten sollten dazu herausgearbeitet werden.

2 Koalitions-Lotterie: Neue Formeln zur Macht

Die Bundestagswahlen von 2005 hatten die Qualität von *critical elections*: Es wird nie mehr so wie es vorher einmal war (Korte 2005). Erst seit dieser Zeit existiert ein asymmetrisches, changierendes Fünfparteiensystem mit neuer Qualität und mit weitreichenden Konsequenzen sowohl für die Regierungsbildung im Bund, als auch in den westdeutschen Ländern (Niedermayer 2007). Jenseits der Großen Koalition sind entlang der tradierten parteipolitischen Lager keine Bündnisse mehr kalkulierbar mehrheitsfähig. Erschwert wird die Unübersichtlichkeit dadurch, dass das Potential der SPD als Multikoalitionspartei auf Eis liegt. Zumindest bis zur nächsten Bundestagswahl wird die Tabuisierung der Linken auf Bundesebene gepflegt. Vielparteien-Parlamente können zwar noch zu Zweierkoalitionen führen, aber weniger verlässlich als zu früheren Zeiten. Sogenannte Lager- oder Traditionskoalitionen werden durch neue Varianten zur Regierungsbildung ersetzt: neue lagerübergreifende Zusammensetzungen (z.B. schwarz-grün), neue Regierungs- bzw. Koalitionstypen (z.B. Große Koalitionen, Dreier-Bündnisse), neue Regierungsformate (z.B. Minderheitsregierungen) (Decker 2009a).

Wer nicht nur rechnerische, sondern belastbare politische Mehrheiten sucht, muss sich zukünftig auf dem Koalitionsmarkt tummeln. Der Parteienwettbewerb hat somit hinsichtlich der Fragmentierung, Segmentierung und Polarisierung vergleichbare europäische Dimensionen angenommen (Mielke/Eith 2008). Die Parteiendemokratie ist seit 2005 in Deutschland im Hinblick auf Koalitionsformate bunter, vielgestaltiger, entlagerter, mobiler und koalitionsöffener geworden. Die Sprache der Spitzenakteure spiegelt das allerdings bislang nur rudimentär wider. In alter Rhetorik werden immer noch Lagerpolarisierungen beschworen. Wähler haben eine erkennbare Sehnsucht nach Unterscheidbarkeit der Angebote. Auch für Wahlkämpfer ist es einfacher, entlang eines Lagers polarisierend zu mobilisieren. Doch die erwartbare machttaktische Koalitions-Lotterie, bei der alles nach Schließung der Wahllokale politisch möglich sein wird, was arithmetisch zwingend ist, verflüssigt die Lager-Sehnsucht.

Die Auszehrung und Selbstverzweigung der Volksparteien durch ein Regieren in Großen Koalitionen und einem wachsenden Koalitionsmarkt (Korte 2008) machen für die Bür-

ger die Entscheidung an der Wahlurne zum Vabanquespiel. Der Stimmzettel wird zum Lotterieschein. Die Wähler wählen im September 2009 erstmals im Bewusstsein dieses Koalitionsmarktes – und im Bewusstsein der bundesweit vermittelten Erfahrungen um Mehrheiten in Hessen. Eine Bundesregierung, die nur durch offenen Wortbruch von Koalitionsaussagen zustande kommen könnte, ist vor diesem Erfahrungsschatz unwahrscheinlich. Wahrhaftigkeit ist auch in der Politik ein hohes Gut. Klarheit hingegen weniger. Insofern ringen die Parteien im Moment – wesentlich differenzierter als bisher – um Koalitionsaussagen, die ihnen wiederum Spielraum für Regierungsbildungen lassen. Wenn allerdings für den Wähler nicht klar ist, was aus der abgegebenen Stimmen folgt – eine Stimme für Merkel oder eine Stimme für Steinmeier? – sinkt die Motivation, wählen zu gehen. Insofern sind vor allem die kleineren und mittleren Parteien gut beraten, wenn sie zumindest signalisieren, was sie an multiplen Koalitionsvarianten ausschließen.

3 Weichgespülte Lager: Lähmungswirkungen der Großen Koalition

Der neue Koalitionsmarkt deutet darauf hin, dass nach 2005 eine deutlich veränderte Wettbewerbskonstellation entstanden ist (Schultze 2009; Geiling/Vester 2007). Das gilt allerdings nicht für die Stärkeverhältnisse der wahrgenommenen Lager. Die konkurrierenden Parteien im linken Lager (SPD, Linke, Grüne) haben sich, gemessen am Wählerzuspruch insgesamt, nicht geschadet. Bei den Bundestagswahlen 1998, 2002 und 2005 verfügte die politische Linke elektoral sogar über die absolute Mehrheit – zwischen 50,9 und 52,7 Prozent vor dem sogenannten bürgerlichen Lager (Decker 2009b). Doch dieses linke ist ein „defektes Lager“ (Raschke 2007). Denn im Bund möchte die SPD diesmal noch nicht mit der Linken eine Koalition eingehen. Und die Grünen gehören nur noch kulturell zum linken Lager, nicht jedoch im Hinblick auf die wahlsoziologischen Befunde, nach denen sie vom bürgerlichen Mittewähler favorisiert werden. Politische Arithmetik besteht jedoch nicht in der Addition von Wählerstimmen – wie bei Zufallsmehrheiten – sondern koalitionsgemäß in der Kombinierbarkeit politischer Absichten. Da sind die politischen Absichten im sogenannten bürgerlichen Lager der konservativ-mitte-rechts Parteien – Union und FDP – klarer als beim defekten Lager kombinierbar. Die Stärkeverhältnisse dieser beiden Lager haben sich in der Wählerschaft seit 2005 nur marginal verändert. Die Lager wirken eingefroren. Nur innerhalb der Lager zeigt sich Volatilität. Doch die Versuche, alte Lagerkonfrontation zu reaktivieren, treffen eine Wettbewerbskonstellation, die nur noch weichgespülte Lager erkennen lässt. Die Große Koalition hat ihre Spuren hinterlassen.

Große Koalitionen führen unweigerlich zum Ausfransen an den politischen Rändern. Sie schwächen die Großen und stärken die Kleinen. Da sich die Lagermentalitäten abschleifen, ist auch keine Gewinnsituation durch Verluste im anderen Lager mehr erkennbar. Das dramatische Abstiegszenario der SPD – in der Wahrnehmung der Wähler – korrespondiert keineswegs mit einer Zunahme in der Wählergunst für die Union. Große Koalitionen lähmen durch Konsens-Fiktionen den Parteienwettbewerb insgesamt. Wie ein Beruhigungsmittel agieren beide Koalitionspartner, um mit minimalen Schritten Kompromisse herzustellen: ein Stillhalteabkommen über politischen Minenfeldern. Sie langweilen das Publikum. Koalitionen des Zufalls sind Koalitionen von Zögerlichkeiten. Scharfe Auseinandersetzungen bleiben aus. Ein Ideenwettstreit um Policies und Konzepte wird vertagt. Selbstblockaden entstehen daraus, dass Große Koalitionen kein inhaltliches, gestalterisches Man-

dat für Veränderungen vom Wähler erhalten. Sie entstehen auf Grund von rechnerischer, nicht politischer Notwendigkeit. Wenn sie Erfolg haben wollen, müssen beide Partner systematisch ihre eigenen Wähler verunsichern. Das spüren die Parteien und arbeiten deshalb lieber wie eine gute Verwaltung zusammen: Fehlervermeidung als Prämisse und Konturlosigkeit als Arbeitsprogramm. Insgesamt breitet sich so ein Ende von Eindeutigkeiten im Schatten der Großen Koalitionen vorhersehbar aus. Konturen und Kanten der Volksparteien verschwinden. So entsteht ein „Irgendwo im Nirgendwo“ (Dettling 2007). Selbst die Ränder sind in den beiden Volksparteien „weichgespült“. In der Konsequenz scheiden auch „Furcht-Szenarien“ aus: Weder die marktradikale Kälte einer schwarz-gelben Koalition noch ein post-sozialistisches Gespenst des linken Lagers können auf Resonanz hoffen. Im Gegenteil: Jede Pointierung könnte im Wahlkampf die letzten tausend Stimmen kosten, die eine rechnerische Mehrheit ermöglichen.

4 Mobilisierungs-Paradoxien: Widersprüchliche Signale

Wie eine gedehnte Phase der Entschleunigung liegt die Ferienzeit unmittelbar vor der Hochzeit des Bundestagswahlkampfes. Ein Viertel aller Wähler entscheiden mittlerweile erst in der letzten Woche, welcher Partei sie ihre Stimme geben (Hilmer/Müller-Hilmer 2006, Petersein 2009). Wer nicht mobilisiert, verliert die Wahl. Doch was konkret welche Wahlkampf-Aktion für die Stimmabgabe der Wähler bewirkt, kann die Wahlkampf-Forschung bis heute nur rudimentär beantworten (Schoen 2005). Strategische Mobilisierung ist im Superwahljahr 2009 mit besonderen zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert, um Wähler in Zeiten der Großen Koalition ausreichend zu mobilisieren. Zu beobachten sind eine Reihe von Paradoxien – also scheinbar oder tatsächlich unauflösbare Widersprüche:

Umrechnungs-Paradoxon: Da existiert eine vom Bundesverfassungsgericht höchst-richterlich als „widersinnig“ eingestufte Paradoxie, die mit den Überhangmandaten und dem sogenannten negativen Stimmeneffekt zusammenhängt: Ein Mehr an Stimmen kann zu einem Weniger an Mandaten führen (Nohlen 2009). Bis 2011 muss der Gesetzgeber das Wahlrecht ändern. Dabei gehören die Überhangmandate praktisch zur Geschichte des Bundestages (Korte 2009a: 62ff). SPD und CDU haben wechselseitig und periodisch davon profitiert. Das Novum könnte diesmal darin bestehen, dass rechnerisch eine Regierungsmehrheit ausschließlich über derartige Überhangmandate zustande kommt. Wie hoch wäre dann die politische Legitimität der Regierung – zumal in Zeiten der Wirtschaftskrise, in der drastische Verteilungskonflikte erwartbar zunehmen werden? Die Frage nach der Legitimität stellt sich zugespitzt, weil das Bundesverfassungsgericht dieses Umrechnungsverfahren explizit als „widersinnig“ und „willkürlich“ titulierte hat. Das gilt im Besonderen für den sogenannten negativen Stimmeneffekt (Behnke 2009). Gewinnt danach eine Partei in einem Bundesland, in dem sie Überhangmandate hat, aufgrund eines höheren Zweitstimmenanteils rein rechnerisch einen weiteren Listenplatz dazu, so kommt dieser dort eben wegen der Überhangmandate nicht zum Tragen. Erfolgt diese Verschiebung aber zu Lasten eines Landes, in welchem der Partei keine Überhangmandate zustehen, so geht dieses Mandat dort effektiv verloren und im Bundestag verliert die Partei trotz der Stimmengewinne einen Sitz. Genau dieser Fall drohte für die CDU 2005 bei der Nachwahl in Dresden einzutreten. Entsprechend erfolgte eine taktische Mobilisierung des Wählerklientels: mit der Erststimme die Union und mit der Zweitstimme möglichst eine andere Partei zu wählen. In der Konse-

quenz dieser Umrechnungs-Paradoxien könnten sich die Parteien gezielt wie in den USA sogenannte „Battle-Wahlkreise“ herausuchen und extrem regionalisiert mobilisieren.

Abwahl-Paradoxie: Auch das Regierungsformat der Großen Koalition führt zu Kuriositäten. Wähler wollen als Hauptmotiv gerne eine Regierung abwählen, zumindest politische Macht neu verteilen. Das kann aber diesmal nicht gelingen, denn die Große Koalition will gar nicht mehr antreten und führt auch keinen Koalitionswahlkampf. Von Beginn an galt die Große Koalition als strategische Gemeinschaft der Wahlverlierer (Korte 2005; Thaysen 2006). Rechnerisch wird eine Fortsetzung zwar nicht ausgeschlossen, aber politisch dafür auch nicht geworben.

Ungleichzeitigkeits-Paradoxon: Mobilisieren ist für Parteistrategen im Wahljahr 2009 auch deshalb so schwer, weil es besonderer Erklärungen über aktuelle Partei-Sympathien bedarf. Wie erklärt sich das „Gelb-Fieber“, das Umfragehoch der FDP in der Wirtschafts- und Finanzkrise? Hatten die Liberalen nicht zum Chor der marktradikalen Befürworter gehört, wobei zügel- und regellose Märkte ursächlich doch mit zu den Auslösern der Krise gerechnet werden können? Krisengewinner müsste hingegen eigentlich eine Partei wie die Linke sein, die als Alleinstellungsmerkmal linke Kapitalismuskritik salonfähig machte. Doch ein Krisenbonus ist in den Umfragen nicht erkennbar. In der Wahrnehmung vieler Wähler müssten die Umfragedaten für beide Parteien normalerweise in entgegengesetzte Richtungen ungleichzeitig verweisen. Die Erklärungen für die Phänomene ergeben sich sachlogisch: Nicht Sympathie und Rechthaberei sind im Wahljahr gefragt, sondern ökonomische Sachkompetenz, die wiederum eine Mehrzahl der Wähler bei der FDP, aber nicht bei den Linken verortet sieht (Infratest Dimap 2009: 13).

„Lindenstraßen-Paradoxon“: Wer die Große Koalition als Dauer-Serie ohne absehbares Ende verhindern möchte, muss die Parteien der Großen Koalition wählen. Nur wenn die Volksparteien genügend Stimmen erhalten, reicht es am Ende für kleine Koalitionen.

Abschwung-Paradoxon: Wirtschaftliche Abschwungsphasen waren bislang immer schwierige Rahmenbedingungen, um wiedergewählt zu werden. Auch diese Regel könnte 2009 durchbrochen werden. Trotz eines historisch einmaligen Minus-Wachstum (Rezession in Höhe von sechs Prozent) deuten die Umfragedaten im Moment nicht daraufhin, dass sich die Kanzlerschaft Merkel dem Ende zuneigt. Die Fortsetzung der Großen Koalition würde ihre Kanzlerschaft ebenso sichern, wie nicht völlig unwahrscheinliche schwarz-gelbe oder schwarz-grüne Mehrheiten.

Ampel-Paradoxon: Die SPD hat ein zusätzliches Ampel-Paradoxon geschaffen. Sie kämpft offiziell gegen Schwarz-Gelb und plakatierte bereits im Europawahlkampf die „Finanzhaie“ gegen die FDP. Andererseits braucht sie vermutlich dringend die Liberalen nach 18 Uhr am Wahlsonntag. Denn nur eine Ampel-Koalition (rot-gelb-grün) kann Steinmeier realistischerweise ins Kanzleramt bringen.

Mobilisierungen der eigenen Anhänger im Wahljahr 2009 sind für die CDU und die SPD – auch unabhängig von diesen Paradoxien – extrem schwierig. Denn weder Merkel noch Steinmeier sind Wahlkampf-Heroen. Sie sind als Exzentriker der Parteiendemokratie an die Spitze der Partei bzw. in das Amt des Kanzlerkandidaten gekommen (Mielke 2009a). Innerparteilich belastbare Kampfgemeinschaften ergeben sich daraus nicht automatisch. Die leise programmatische Revolution (Perger 2009), die Merkel im Bereich der Gesellschafts-, Familien-, Integrations- und Umweltpolitik ultrapragmatisch vollzogen hat, verunsicherte konservative Stammwähler (Korte 2009b). Steinmeier kann noch weniger als

Merkel auf eine enthusiastische Unterstützung im eigenen Lager hoffen. Dafür gilt er zu sehr als „Schröderianer“ und bleibt in Mithaftung für die Agenda 2010 (Mielke 2009b). Besonders herausgehobene Mobilisierungseffekte sind diesmal auch nicht vom TV-Duell erwartbar, das 2005 immerhin fast 20 Millionen Zuschauer über fast die gesamte Ausstrahlungsdauer vor die Fernsehgeräte lockte (Maurer u.a. 2006). Das TV-Duell wird diesmal eher den Typus eines Selbstgesprächs unter Kabinettsmitglieder annehmen. Die Leistungsbilanz der Regierung kann kein Thema sein, denn dafür sind Merkel und Steinmeier gemeinsam verantwortlich. Nur um Zukunftskompetenz kann gestritten werden.

5 Wählerische Wähler: Koalitionswähler

Ein Multioptionswahlkampf ist wahrscheinlicher als ein polarisierender Lagerwahlkampf, da die Wettbewerbskonstellation in Zeiten der Großen Koalition changierender und unkalulierbarer daherkommt als 2005 (Korte 2009a: 85).¹ Das Wählerprofil hat sich zudem gewandelt. Wählerische Wähler nehmen zu (Schultze 2009; Weßels 2009). Wechselwählerwahlkämpfe sind die strategische Antwort. Immer weniger Wähler entscheiden zudem über immer mehr. Der Nichtwähleranteil hat in den letzten Jahren zugenommen, was Wahlergebnisse weniger repräsentativ macht, aber keineswegs weniger demokratisch (Merkel 2009). In den letzten 20 Jahren hat sich der Anteil der Wechselwähler bei Bundestagswahlen verdoppelt. Immer weniger Wähler sind parteipolitisch gebunden, immer mehr wechseln ihre Parteipräferenzen in immer kürzeren Abständen. Dennoch ist der Wähler kein Flugsand, sondern in der Regel, trotz gewachsener Volatilität, einer Partei prinzipiell mehr zugeneigt als einer anderen. Deutlicher verändert hat sich hingegen der Grund der Wahlentscheidung, der immer häufiger leistungsorientiert und immer weniger milieu- bzw. bindungsorientiert ableitbar ist. Leistungsorientiertheit bezieht sich auf einen konkreten Zukunftsnutzen und Zukunftssicherheit, die für die individuelle Wahlentscheidung wichtig ist (Eith/Mielke 2009: 315ff; Korte 2009a: 99ff). Grundsätzlich sind die Wähler rationaler in ihrer Wahlentscheidung, das bedeutet, dass der Anteil der Koalitionswähler mit bewusstem Stimmensplitting zugenommen hat. Problematisch bleibt der Anteil der unpolitischen Gesinnungswähler, die stimmungsgetrieben, spontan, kurzentschlossen wählen, wobei die Begründung oft eher ästhetischen als politischen Kategorien entspringt. Bei knappen Wahlentscheidungen können auch diese Wähler wahlentscheidend werden.

6 Postmoderne Regierungsbildung: Europäische Formate

Die strukturierte Vielfalt am Wählermarkt, den wiederum ein komplexer Koalitionsmarkt mit neuen Formeln zur Macht ergänzt, lässt bereits lange vor der kommenden Bundestagswahl Spekulationen über potentielle Regierungsbildungsprozesse zu (Pappi 2009). Falls es zu einer Zwei-Parteien-Traditionskoalition entlang der unterstellten Lager reichen sollte, erübrigt sich jedes Gedanken-Experiment. Nach langen Sondierungen könnte am Ende von Verhandlungen auch die Große Koalition eine Fortsetzung erfahren. Abseits dieser beiden Varianten sind indes postmoderne Regierungsbildungsprozesse (Koalitionsmuster, Koaliti-

¹ In den Bundesländern sind zurzeit noch drei weitere Große Koalitionen im Amt.

onstypen, Regierungsformate) vorstellbar, die europäischen Ausprägungen folgen und nicht nur Nachteile des Regierens mit sich bringen (Lijphart 1999: 90ff; Ismayr 2009):

Multiple Koalitionen: Neue Konstellationen führen zu neuen Koalitionen. Lagerübergreifende, multiple Koalitionen mit drei und mehr Partnern könnten mathematisch notwendig werden. Ob sie sich inhaltlich im Sinne von neuen Problemsichten- und Lösungsansätzen bewähren, entscheidet der Wähler. Faktisch liegt die Kraft der Innovation solcher Koalitionen in der Ausprägung veränderter Perspektiven auf neue gravierende Konfliktlinien, die in Traditionsformationen nicht mehr lösbar erscheinen. Den Kanzler könnte auch der jeweils kleinste Koalitionspartner stellen. Das würde die Kraft der Kollegialität stärken.

Machtwechsel ohne Ankündigung: Wählerunabhängig, also ohne vorausgehende Bundestagswahlen, fanden die meisten Machtwechsel in den letzten 60 Jahren statt (Korte 2000). Entweder als Typus des selbsterneuernden Machtwechsels – als Austausch des Kanzlers der Regierungspartei – oder als dosierter Machtwechsel – als kontinuierlich verbürgendes Weiterregieren mit einem der Koalitionspartner. Solche Modelle sind vorstellbar, wenn beispielsweise aus einer Großen Koalition heraus nach zwei Jahren die Sehnsucht nach einem linken Mehrheitslager wachsen sollte. Das konstruktive Misstrauensvotum könnte es einleiten.

Machtwechsel mit Rotations-Ankündigung: Ebenso ist es vorstellbar, eine Terminierung zu vereinbaren, wann der amtierende Kanzler zurücktritt und einem Rotationsmodell folgend, der Vizekanzler zum Kanzler gewählt wird. Unvergleichbar, aber dennoch mit gewissen Analogien, hatte sich bereits 1961 die FDP im Koalitionsvertrag mit der Union zusichern lassen, dass Kanzler Adenauer für einen anderen CDU-Kanzler nach zwei Jahren des Regierens Platz macht – was allerdings nicht eingelöst wurde (Nicolauß 2004).

Minderheitsregierung mit präsidentiellem Steuerungsmodell: Der Bundespräsident könnte zum Kanzlermacher werden (Korte 2009c). Denn er spielt im formalen System der politischen Willensbildung nur solange keine eigenständige Rolle, wie belastbare politische Mehrheiten vorhanden sind. Das ändert sich schlagartig, wenn sich keine stabilen Mehrheiten für eine potentielle Regierung abzeichnen. Seine „Hard Power“ findet sich in Artikel 63 des Grundgesetzes. Er hat das Vorschlagsrecht für die Kanzlerwahl im ersten Wahlgang. Er ist verfassungsrechtlich weder personell noch zeitlich an den namentlichen Kanzler-Vorschlag des Bundestages gebunden. Auch nach weiteren erfolglosen Wahlgängen ohne eine sogenannte Kanzler-Mehrheit – nach Ablauf der 14 Tagesfrist – kann der Bundespräsident entscheiden, ob er einen mit relativer Mehrheit gewählten Minderheitskanzler benennt oder den Bundestag auflöst (Morsey 1996). Es könnte zum präsidentiellen Entscheidungshandeln in Krisenzeiten kommen, wenn sich keine Kanzlermehrheiten abzeichnen oder monatelange Sondierungen der Parteien um Koalitionsmehrheiten vorprogrammiert sind. Wie lange soll der Bundespräsident bei unklaren Mehrheiten darauf vertrauen, dass sich eine stabile Koalition findet? Wann wäre ein Vorschlag angebracht, eine unverbrauchte Kandidatin oder einen Kandidaten – also nicht die Spitzenkandidaten der Parteien im Wahlkampf – mit einer Regierungsbildung zu betrauen? Bislang hat in der Staatspraxis das Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten keine eigenständige Bedeutung gewonnen, was sich aber im September erstmals ändern könnte. Sicher wird er nur einen „Kanzlerkandidaten“ vorschlagen, bei dem er durch nicht-öffentliche Vorsondierungen sicher ist, dass er eine Mehrheit organisieren kann. Der Kandidat braucht kein Mandat im Bundestag und er muss keinesfalls der stärksten Fraktion angehören. Nur innerhalb einer Koalition hat bislang die stärkste Fraktion stets den Anspruch erhoben, den Kanzler zu stellen. Doch auch

das ist nur Konvention, kein Verfassungsrecht. Eine vom Bundespräsidenten legitimierte Minderheitsregierung (All-Parteien-Modell oder Einparteien-Modell) hätte wie in skandinavischen Ländern Erfolg, wenn im Bundestag prinzipiell mehrere Optionen der Mehrheitsfindung mit verschiedenen Parteien für Sachkoalitionen vorhanden sind. Regierungs-, Stütz- oder Tolerierungsfractionen (Steffani 1991: 24ff) sind notwendig, um ad hoc Mehrheiten präsidentiell in so einem parlamentarischen Alltag zu sichern. Da faktisch keine starke Lagerpolarisierung zur Zeit im Parteienwettbewerb vorhanden ist, wären die Rahmenbedingungen prinzipiell nicht schlecht, zumal präsidentielle Muster des Regierens auch im klassischen Modell der bundesdeutschen Regierungsmehrheit erkennbar sind (Korte/Fröhlich 2009: 190ff; Poguntke/Webb 2005).

7 Ratlose Ruhe: Sicherheitskonservatismus

Die Wirtschafts- und Finanzkrise stellt das Politikmanagement unter extreme Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit (Korte 2010a). Ebenso gilt dies für die Wahlkampfstrategie und den Parteienwettbewerb. Strategische Momente verschaffen einer Kanzlerschaft den immerwährenden Eintrag ins Geschichtsbuch (Korte 2009b). Die Finanz- und Wirtschaftskrise gehört zweifellos seit 2008 zu solchen markanten Schlüsselereignissen, die aus der Enge des situativen Regierens ein Reservat der Schlauheit machen können. Die Krise hat politische Gewissheiten in einer ähnlichen Geschwindigkeit vernichtet, wie die Finanzakrobaten das Kapital. Weniger Schulden, ausgeglichene Haushalte, Reduzierung der Staatsquote – das klingt mittlerweile wie frühe Vorgeschichte. Damit frisst die Krise auch ein Stück demokratische Normalität. Wie wirkt sich dieser Gewissheitsschwund auf politische Einstellungen aus? Die Große Koalition hat wenige Monate vor ihrem selbst beabsichtigten Ende erstmals auch ein großes Mandat zum Handeln erhalten. Bei Angela Merkel schien sich bislang das Besondere ihrer Kanzlerschaft auf das Ausnahme-Format der Koalition zu beziehen und immer wieder auf die Anerkennung, als erste deutsche Frau zur Kanzlerin gewählt worden zu sein (Korte 2010b). Doch erst in dem Moment, in dem die Ökonomie ihre Leitfunktion für die Politik verloren hat, im Schatten des aktuellen Zeitenbruchs, hat sie den strategischen Moment, der ihre Kanzlerschaft unvergessen machen kann – ein Kipp-Punkt des Regierens, der allerdings in den Machtverlust oder souverän in die zweite Kanzlerschaft führen kann.

Noch herrscht ratlose Ruhe. Kaufmännisch-kühl betrachten die Wähler das Krisen-Szenario. Das Primat der Politik scheint zurückgekehrt. Die Regierungen erkämpfen sich Tageserfolge, ohne zu verhehlen, dass ihre Entscheidungen hinter dem Schleier des Nicht-Wissens fallen. Auf der Suche nach dem Schuldigen für die Krise fehlt unserer Wut der Empfänger. Insofern ist auch zum jetzigen Zeitpunkt unklar, wie sich politische Einstellungen der Wähler bis zum Wahltag ändern. Radikalisiert sich die Straße? Oder gilt das Hauptaugenmerk der individuellen Absicherung, der Status-Quo-Flucht? Kann unter solchen Bedingungen die Große Koalition ein neuer Reputationsort als Krisen-Gewinner für eine bürgerliche Wähler-Allianz aus Berechenbarkeit und Angst sein?

Vieles deutet darauf hin, dass in diesem Wahljahr noch weniger als bisher die Sympathie der Kandidaten oder der Parteien entscheidet. Was zählt, sind offenbar Erfahrung im Krisenmanagement und ökonomische Kompetenz-Ausstrahlung. Unsichere Wähler wählen keine unsicheren Politiker (Delhees u.a. 2008). Wähler haben mehrheitlich ein feines Ge-

spür dafür, ob der Kandidat als populistischer Volksbelauscher daherkommt oder als Problem-Löser. Der öffentliche Diskurs hat sich verändert. Sicherheit schlägt Gerechtigkeit: Aus der Renaissance der Sozialstaats-Räson nach 2005 entwickelte sich die Renaissance der Politik, aus der Frage nach sozialer Gerechtigkeit wurde die Suche nach Sicherheit. Das Grundgefühl einer Risikokultur hat sich in alle Schichten ausgeweitet. Ein sozialpolitischer Sicherheitskonservatismus breitet sich aus, bei dem es sich primär um Wohlstandssicherung dreht, kombiniert mit einem biedermeierlichen Rückzug ins Private und einem Vertrauensvorschub gegenüber dem Staat (Embacher 2009; Korte 2007).

8 Konturen des Neuen: Strategie und Markt

Die Konturen des Neuen überschatten das Superwahljahr 2009. Der Parteienwettbewerb sieht sich mit strukturierter Vielfalt der Wähler auf einem Koalitionsmarkt konfrontiert. Multioptionswahlkämpfe voller Paradoxien setzen traditionellen Mobilisierungsstrategien Grenzen. Wählen im Schatten der Großen Koalition und der Wirtschaftskrise erreicht eine Eigengesetzlichkeit, die sich historischen Analogien entzieht. Wie die Spitzenakteure die strategischen Momente dieser Sonderkonstellation nutzen werden, ist dann der Gradmesser zum professionellen Umgang mit politischer Rationalität.

Literatur

- Behnke, Joachim (2009): Kanzlerin: Merkel, Vizekanzler: Westerwelle, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 02.07.2009.
- Böschen, Stefan/Schneider, Michael/Lerf, Anton (Hg.) (2004): *Handeln trotz Nichtwissen. Vom Umgang mit Chaos und Risiko in Politik, Industrie und Wissenschaft*, Frankfurt am Main.
- Decker, Frank (2009a): Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 40, H. 2, S. 431-453.
- Decker, Frank (2009b): Veränderungen in der Parteienlandschaft, in: *Der Bürger im Staat*, Bd. 59, H. 2, S. 74-81.
- Delhees, Stefanie/Korte, Karl-Rudolf/Schartau, Florian/Switek, Niko/Weissenbach, Kristina (2008): *Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation. Westeuropäische Parteien auf Mehrheitssuche*, Baden-Baden.
- Dettling, Walfried (2007): Parteien auf der Suche, in: *Thinktank #8: Wertewandel – neue Ideen für alte Werte*, Berlin.
- Eith, Ulrich/Mielke, Gerd (2009): *Wahlforschung. Zur Bedeutung und Methodik empirischer Sozialforschung in der Politikwissenschaft*, in: Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung*, 6. Auflage, Paderborn, S. 315-344.
- Embacher, Serge (2009): *Demokratie Nein danke? Demokratieverdross in Deutschland. Die neue Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn.
- Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael (Hg.) (2007): *Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie*, Gütersloh.
- Florack, Martin/Grunden, Timo/Korte, Karl-Rudolf (2008): No Governance without Government. Political Management at the State Level: The Case of North Rhine-Westphalia, in: Schmitt-Beck, Rüdiger/Debiel, Tobias/Korte, Karl-Rudolf (Hg.), *Governance and Legitimacy in a Globalized World*, Baden-Baden.

- Geiling, Heiko/Vester, Michael (2007): Das soziale Kapital der politischen Parteien. Die Akzeptanzkrise der Volksparteien als Frage der Individualisierung oder der sozialen Gerechtigkeit, in: Brettschneider, Frank/Niedermayer, Oskar/Weßels, Bernhard (Hg.), *Die Bundestagswahl 2005*, Wiesbaden, S. 457-490.
- Glaab, Manuela (2007): Strategie und Politik: das Fallbeispiel Deutschland, in: Fischer, Thomas/Schmitz, Gregor Peter/Seberich, Michael (Hg.), *Die Strategie der Politik. Ergebnisse einer vergleichenden Studie*, Gütersloh, S. 67-115.
- Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht. Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten, *Studien der NRW School of Governance*, Wiesbaden.
- Hilmer, Richard/Müller-Hilmer, Rita (2006): Die Bundestagswahl vom 18. September 2005: Votum für Wechsel und Kontinuität, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 37, H. 1, S. 183-218.
- Infratest Dimap (2009): *ARD-DeutschlandTREND April 2009*, Umfrage zur politischen Stimmung im Auftrag der ARD-Tagesthemen und sechs Tageszeitungen, Berlin.
- Knill, Christoph/Bauer, Michael W./Ziegler, Maria (2006): Optimierungsmöglichkeiten vorausschauender Politikgestaltung. Institutionen staatlicher Planung und Koordination im europäischen Vergleich, Reihe *Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik*, Nr. 2/2006, Gütersloh.
- Korte, Karl-Rudolf (2000): Konjunkturen des Machtwechsels in Deutschland: Regeln für das Ende der Regierungsmacht?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 31, H. 4, S. 833-857.
- Korte, Karl-Rudolf (2005): Was entschied die Bundestagswahl?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 55, H. 50-51, S. 12-18.
- Korte, Karl-Rudolf (2007): Linkskonservativ mitfühlend, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, Bd. 54, H. 12, S. 49-52.
- Korte, Karl-Rudolf (2008): Die Konsensmaschine stottert, in: *Die Zeit* vom 16.10.2008.
- Korte, Karl-Rudolf (2009a): *Wahlen in Deutschland*, 6. Auflage, Bonn.
- Korte, Karl-Rudolf (2009b): Präsidentielles Zaudern – Suchbewegungen nach dem Phänomen Angela Merkel und dem Kipp-Punkt des Regierens, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.04.2009.
- Korte, Karl-Rudolf (2009c): Die Stunde des Staatsoberhauptes, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18./19.04.2009.
- Korte, Karl-Rudolf (2010a): Strategie und Regierung. Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit, in: Tils, Ralf/Raschke, Joachim (Hg.), *Politische Strategie. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 257-267.
- Korte, Karl-Rudolf (2010b): Präsidentielles Zaudern. Der Regierungsstil von Angela Merkel in der Großen Koalition 2005-2009, in: Bukow, Sebastian/Seemann, Wenke (Hg.): *Die Große Koalition. Regierung – Politik – Parteien 2005-2009*, Wiesbaden (im Erscheinen).
- Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel (2009): *Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen*, 3. Auflage, Paderborn u.a.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London.
- Luhmann, Niklas (1983): *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, 3. Auflage, Opladen.
- Maurer, Marcus/Reinemann, Carsten/Maier, Jürgen/Maier, Michaela (2006): Schröder gegen Merkel. Wahrnehmung und Wirkung des TV-Duells 2005 im Ost-West-Vergleich. Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang (2009): Der Parteienverächter. Wider den publizistischen Stammtisch – ein Zwischenruf, in: *WZB-Mitteilungen*, Heft 124, S. 13-16.
- Mielke, Gerd (2009a): The Misfit. Angela Merkel und ihr zweiter Versuch, einen ordentlichen Wahlkampf für die Union zu machen, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Bd. 22, H. 2, S. 9-19.

- Mielke, Gerd (2009b): Endspurt mit schweren Beinen. Zur innerparteilichen Lage der SPD, in: Machnig, Matthias/Raschke, Joachim (Hg.), *Wohin steuert Deutschland? Bundestagswahl 2009. Ein Blick hinter die Kulissen*, Hamburg, S. 229-242.
- Mielke, Gerd/Eith, Ulrich (2008): Im Versuchslabor. Der Strukturwandel des deutschen Parteiensystems, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bd. 53, H. 4, S. 94-103.
- Morsey, Rudolf (1996): *Heinrich Lübke. Eine politische Biographie*, Paderborn.
- Niclauß, Karlheinz (2004): *Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, 2. Auflage, Paderborn.
- Niedermayer, Oskar (2007): Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden, S. 114-135.
- Nohlen, Dieter (2009): Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 40, H. 1, S. 179-195.
- Pappi, Franz Urban (2009): Regierungsbildung im deutschen Fünf-Parteiensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 50, H. 2, S. 187-202.
- Perger, Werner A. (2009): Deutsche Volksparteien. Die Zeit der Helden und Alpha-Tiere ist vorbei, in: *Die Zeit* vom 25.06.2009.
- Petersein, Thomas (2009): Die unverdrossenen Nichtwähler, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.7.2009.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.) (2005): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2007): *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden.
- Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.
- Schoen, Harald (2005): Daten in der empirischen Wahlforschung, in: Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hg.), *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden, S. 89-103.
- Schultze, Rainer Olaf (2009): Wählerverhalten im Zeichen struktureller Vielfalt, in: *Der Bürger im Staat*, Bd. 59, H. 2, S. 82-89.
- Speth, Rudolf (2006): *Navigieren ohne Kompass. Strategiebildung in Parteien und NGOs*, Arbeitspapier der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Spiegel (2008): Spiegel-Gespräch mit Finanzminister Peer Steinbrück über das Krisenmanagement der Regierung, in: *Der Spiegel*, H. 49, S. 37-42.
- Steffani, Winfried (Hg.) (1991): *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen.
- Thaysen, Uwe (2006): Regierungsbildung 2005. Merkel, Merkel I, Merkel II?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 37, H. 3, S. 582-610.
- Weßels, Bernhard (2009): Bürgervertrauen ist parteiisch. Von einer Krise der Repräsentation kann in Deutschland keine Rede sein, in: *WZB-Mitteilungen*, H. 124, S. 9-12.
- Wiesenthal, Helmut (2006): *Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*, Wiesbaden.

Von der Reformpartei zur Partei der Reformen? Die SPD auf der Suche nach ihrer Zukunft

Stefan Marschall/Christoph Strünck

1 Einleitung

Reform oder Revolution: In diesem Spannungsfeld lassen sich treffend der Charakter und die Entwicklung der ältesten deutschen Partei beschreiben. Die Sozialdemokratie wuchs in revolutionären Zeiten heran, doch eine Mehrheit entschied sich schon bald für Reformen innerhalb des Systems. Seit den Auseinandersetzungen um Reformismus und Revisionismus, um Bernstein und Kautsky, ist dieser Weg der sozialdemokratische. Die SPD ist von ihrem Selbstverständnis eine Reformpartei, wenn nicht „die“ Reformpartei. Im Laufe der Zeit ist auch die Partei selbst zum Gegenstand von Reformen und Wandel geworden. So wurde aus der ehemaligen Klassenpartei SPD eine Massenintegrationspartei, deren Organisationsstruktur aufgrund eines dramatischen Mitgliederschwunds in die Krise geraten ist.

Diese Krise geht Hand in Hand mit einem programmatischen Wandel: Aus der „Reformpartei“ wurde eine „Partei der Reformen“. War für die SPD „Reform“ in den Jahren ihrer ersten Regierungsbeteiligung in der sozial-liberalen Koalition noch ein programmatisches Ziel, so ist aus diesem Programm mittlerweile ein Instrument geworden. Solche Instrumente haben unter Rot-Grün unerwartet große Wirkung entfaltet: In der Wirtschafts- und Sozialpolitik hat sich der Charakter des deutschen Sozialstaats sichtbar verändert, und das Ende der so genannten Deutschland AG wurde von sozialdemokratischen Gesetzeswerken eingeläutet. Die wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen sind in ihrem Ergebnis möglicherweise noch viel umfassender als zu Zeiten blühender Reformrhetorik in den 1970er Jahren. Mit ihrer Regierungspolitik seit Ende der 1990er Jahre trieb die SPD Reformen voran und wird selbst von Reformforderungen getrieben.

Die SPD vollzog damit einen programmatischen Paradigmenwechsel, ohne dies wirklich gewollt zu haben. Bis heute haben viele Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ein ungeklärtes Verhältnis zu ihrem eigenen Regierungserbe und zum Begriff der Reformen. Dies ist eine Ursache für die anhaltende Identitätskrise der SPD. Aus Sicht der Mitglieder und auch der Wählerschaft könnte sie zur Glaubwürdigkeitskrise werden.

Ist die Krise zugleich eine Chance? Eine „Partei der Reformen“ zu sein, mag nicht das letzte Wort für die Sozialdemokratie bleiben. Die Zukunft ist offen und die Partei steht vor der Herausforderung, sich programmatisch und organisatorisch neu zu erfinden.

2 Reformbegriff und Reformpartei

Ein Blick in die Begriffsgeschichte offenbart, dass „Reform“ zunächst nichts anderes heißt als die Rückverwandlung in den vermeintlich besseren früheren Zustand (vgl. Wolgast 1984). „Reformation“ als Losung in der Kirchengeschichte und im Mittelalter bedeutete, die alten Verhältnisse wieder herzustellen, sich von sittlichem Verfall zu reinigen. Vor

allem Martin Luther sah sich nicht als Revolutionär, sondern als Reformator, der den „ursprünglichen“ Geist und Charakter der Kirche wieder etablieren wollte.

Doch im 16. und 17. Jahrhundert brach sich ein juristisches Verständnis von Reformation Bahn, das der heutigen Bedeutung von Reformen ähnelt. Die höfischen Rechtsgelehrten meinten mit „Reformation“ schlicht, dass Gesetze oder Verordnungen von neuem bestätigt oder eben geändert werden. Im 18. Jahrhundert zogen wiederum die Aufklärer den Begriff an sich, interpretierten ihn neu und verkürzten ihn zu „Reform“. Hiermit war nun gemeint, dass der Geist zu sich selbst kommt und frei wird. Die Idee von Freiheit als Ziel der Reform befruchtete vor allem liberale Bewegungen. In der Phase des Vormärz übernahmen die Radikaldemokraten Reform als Programm, das im Hambacher Fest von 1832 gipfelte (vgl. Nipperdey 1991).

In einem Zeitalter, in dem bürgerliche Revolution und soziale Frage die hergebrachte Ordnung umwälzten, gewann der Reformbegriff seine neue Kraft im Kontrast zur Revolution, insbesondere zur Französischen Revolution. In diesem Sinne war auch der konservative Edmund Burke ein Reformator, denn er befürwortete graduellen Wandel, um Traditionen bewahren zu können und die Revolution zu verhindern. Er war nicht der einzige Konservative. Die preußischen Sozialreformen unter Lorenz von Stein zielten darauf ab, den absolutistischen Staat zu festigen: „In der ‚sozialen Reform‘ liegt die besondere Aufgabe des Staates, denn in jeder Not der einzelnen leidet der Staat, und jede Hilfe bringt er am Ende sich selber“ (Stein 1850: 37).

Es verwundert daher nicht, dass in der Arbeiterbewegung große Skepsis gegenüber dem Reformkonzept herrschte. Für Lenin war der „Reformismus“ ein bürgerlicher Betrug an den Arbeitern. Andere sahen Reformen nur als notwendige Taktik an, um das große Ziel einer neuen Gesellschaft zu erreichen. Für die Sozialdemokratie hingegen wurde „Reform“ zu einem Schlüsselkonzept – auch in Abgrenzung zu kommunistischen Parteien.

Mit ihrem Anspruch, eine Reformkraft zu sein, waren und sind Sozialdemokraten allerdings nicht allein. Denn Reform als programmatischer Kern kennzeichnet Parteien, die an unterschiedlichen Polen von Parteiensystemen positioniert sind. Die Bezeichnung „Reformpartei“ ist nicht für sozialdemokratische Parteien reserviert. Und die deutsche Sozialdemokratie hat das Wort „Reform“ nie in ihren Namen aufgenommen, wie ohnehin der Reformbegriff in deutschen Parteiennamen nur selten auftaucht. Man muss schon weit in der deutschen Geschichte zurückgehen, um eine ausdrückliche „Reformpartei“ zu finden: bis ins Kaiserreich. Seinerzeit existierte eine Partei, die sich expressis verbis als „Reformpartei“ bezeichnete und die zugleich mit der Sozialdemokratie nur sehr wenig zu tun hatte. Die „Deutsche Reformpartei“, die über einen längeren Zeitraum Sitze im Reichstag gewinnen konnte, verfolgte vielmehr ein antisemitisches Grundprogramm. Sie schloss sich mit einer anderen antisemitischen Partei zur Deutschsozialen Reformpartei zusammen. Nach einigen Turbulenzen benannte sich die Partei wieder in Deutsche Reformpartei (1903) um.

In der Weimarer Republik bezeichnete sich keine der parlamentarischen Parteien als „Reformpartei“. Auch in der Frühphase der Bundesrepublik bildete sich keine ausdrückliche „Reformpartei“ heraus – und so ist es bis heute geblieben: Bei keiner der 112 Parteien und politischen Vereinigungen, die beim Bundeswahlleiter Parteiunterlagen hinterlegt haben, taucht der Begriff der „Reform“ im Namen auf.¹

¹ S. www.bundeswahlleiter.de [Stand: 1. Juni 2009].

In anderen Staaten sind Parteien bei der Verwendung des Reformbegriffs in ihrem Namen nicht so zögerlich. Zur internationalen Berühmtheit hat es in den 90er Jahren die „Reform Party“ des Milliardärs Ross Perot gebracht, die es zeitweilig geschafft hatte, das US-amerikanische Zwei-Parteien-System substanziell herauszufordern (Rapoport/Stone 2006). In Europa treffen sich die „Reformparteien“ nominell in der ELDR, in der Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformpartei (Mittag 2006). Dieser Parteienverbund auf europäischer Ebene hat 1986 seinen Namen um den Begriff „Reform“ erweitert. Allerdings tragen wiederum nur wenige ihrer Mitglieder „Reform“ im Namen, z.B. die belgische Mouvement Réformateur oder die Estnische Reform-Partei/Liberale. Ansonsten treffen sich hier die Parteien, die den Begriff der Freiheit und Demokratie auf ihrem Schild tragen – aus Deutschland zum Beispiel die Freie Demokratische Partei.

An diesen Beispielen wird deutlich, dass „Reform“ auch begrifflich nicht auf einen Teil des parteipolitischen Spektrums, nämlich den sozialdemokratischen, beschränkt ist. Sowohl eine „Kraft der Mitte“, wie Ross Perot seine Partei gerne bezeichnete, wie auch liberale Parteien als auch extreme antisemitische Gruppierungen scheinen das Konzept der Reform gut inkorporieren zu können. Auffällig ist die Zurückhaltung, die deutsche Parteien bei der Verwendung des Begriffs in ihrem Namen pflegen, die freilich auch auf den unseligen Namensvetter aus dem Kaiserreich zurückgeführt werden kann, mit dem sich niemand aus dem demokratischen Spektrum in eine historische Linie bringen möchte.

An den unterschiedlichen Verwendungen des Begriffs der Reformpartei wird die Kontextabhängigkeit des Reformkonzepts deutlich. In den USA meinte Reform in Hochzeiten Ross Perots die Veränderung des als eingefahren wahrgenommenen politischen Betriebes mit der Dominanz der zwei Parteien (Demokraten und Republikaner) sowie einen fundamentalen sozialen und ökonomischen Wandel. Liberale Parteien verwenden den Reformbegriff, um auf die Notwendigkeit von Demokratisierung und den Ausbau von Freiheitsrechten aufmerksam zu machen. Die Antisemiten sahen eine vermeintliche Reformherausforderung in der gesellschaftlichen Rolle der jüdischen Mitbürger ihrer Zeit.

Der Reformpartei-begriff kann somit – wie ein Gefäß – mit unterschiedlichen, ja zum Teil konträren, Inhalten gefüllt werden. Gemeinsam ist diesen expliziten Reformparteien der Anspruch, gegen den Status quo anzutreten und die gesellschaftlichen und/oder staatlichen Strukturen herauszufordern.

Insofern handelt es sich zumindest nominell um progressive Bewegungen und Anti-Establishment-Parteien, die versuchen, bislang ungehörte Interessen zu vertreten und bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und Ideen emanzipatorische Chancen zu eröffnen. Damit stehen sie „Establishment“- oder „Status-quo“-Parteien gegenüber, die sich folglich als konservativ bis reaktionär einstufen lassen. Reformparteien hingegen sind Parteien des Wandels.

Mit diesem Verständnis lässt sich der Begriff der Reformpartei durchaus als analytische und systematische Kategorie zur Typologisierung von Parteien verwenden. Ob diese Kategorie wirklich trägt, kann am besten an einer konkreten Anwendung verdeutlicht werden, nämlich dem Versuch, die Sozialdemokratie als Reformpartei zu analysieren – und dabei zu beobachten, wie aus einer Reformpartei eine Partei der Reformen wider Willen werden kann.

3 Die SPD und ihr Selbstverständnis als Reformpartei

Die Sozialdemokratie war eine Antwort auf die soziale Frage und die enormen gesellschaftlichen Umwälzungen im 19. Jahrhundert. Sowohl vor als auch nach dem Gothaer Parteitag 1875 war die Beziehung der SPD zum Wandel widersprüchlich. Viele Veränderungsprozesse waren Anlass für Gesellschaftskritik: rapide Industrialisierung und Urbanisierung, die Verarmung der Landarbeiter, ausbeuterische Verhältnisse in den Fabriken und die Unterdrückung der Arbeiterbewegung. Sämtliche Strömungen der Sozialdemokratie wollten dem Wandel wiederum mit Wandel begegnen und keineswegs zu Verhältnissen vor der Industrialisierung zurückkehren.

Dabei bot die Sozialdemokratie mit ihren vielen Vereinigungen und Vorfeldorganisationen auch der eigenen Klientel einige Aufstiegsmöglichkeiten (vgl. Grebing 2007; Tennstedt 1983). Sozialer Aufstieg durch Bildung war innerhalb der Partei das zentrale Vehikel für die Emanzipation der Arbeiterklasse sowie für eine umfassende Gesellschaftsreform. Doch wie weit sollte der Wandel gehen, und mit welchen Mitteln sollte er befördert werden?

Nach dem Revisionismus-Streit zwischen Kautsky und Bernstein hatten zunächst Sozialdemokraten die Meinungsführerschaft übernommen, die den Reformismus als Anerkennung der bürgerlichen Gesellschaft kritisierten. Rosa Luxemburg übte mit ihren Argumenten großen Einfluss auf die intellektuelle Orientierung in der Spätphase des Kaiserreichs aus. Doch als die Regierungsbeteiligung für die SPD erstmals Realität wurde, kam es zur Spaltung. Zu Beginn der Weimarer Republik trennten sich die Unabhängigen (USPD) von der Mehrheitssozialdemokratie (MSPD) mit folgenschweren Konsequenzen für die weitere Geschichte nicht nur der Arbeiterbewegung. Die Mehrheitssozialdemokraten mutierten in Weimar zur staatstragenden „Systempartei“, die den Parlamentarismus und damit systemimmanente Reform über den Weg der Gesetzgebung anerkannte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hielt die SPD in den Westzonen an diesem Bekenntnis fest. Doch damit war die Frage nach dem sozialdemokratischen Wirtschaftsmodell noch offen. Auch andere Parteien wie die CDU liebäugelten mit Ideen wie der Sozialisierung von Schlüsselindustrien als planwirtschaftlicher Alternative zum Kapitalismus (vgl. John 1997). Unter Kurt Schumacher postulierte die SPD, dass die privat-kapitalistische Wirtschafts- und Eigentumsordnung überwunden werden müsse. Nicht nur der Tod von Schumacher 1952 läutete eine Umkehr ein. Viele Sozialdemokraten waren auch enttäuscht darüber, dass sie nicht wie erwartet die dominante Partei in der neuen Bundesrepublik geworden waren (vgl. Lösche/Walter 1992).

Im einsetzenden Richtungsstreit setzten sich diejenigen Kräfte durch, die im Godesberger Parteiprogramm von 1957 das Bekenntnis zur Marktwirtschaft verankerten. Auch organisatorisch wandelte sich die SPD: Entstanden als eine Klassenpartei der Arbeiterschaft öffnete sich die SPD sukzessive, nachdem sie in Godesberg ihre geschlossene marxistische Weltanschauung aufgegeben hatte. Die Mitgliedschaft wuchs in der Folge über die Arbeiterschaft hinaus, zum Beispiel hinein in das Angestellten- und Beamtenmilieu. Technikern und Ingenieuren gefiel die Idee, die Gesellschaft auch mit Mitteln der Technologie zu gestalten und zu planen. Die SPD wurde zu dem, was angesichts der Auflösung der alten Lager als „catch-all party“ (Kirchheimer 1965) oder als „Volkspartei“ (von Beyme 2000) bezeichnet werden kann – was auch ihre inhaltliche Agenda mitbestimmte.

Programmatisch hatte die SPD zwar Abschied genommen von radikalen Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft. Dennoch blieb die Reform der Gesellschaft ein Ziel, zumal die SPD zu Beginn der Bundesrepublik sich erst einmal in der Opposition wiederfand und dort kaum gesetzgeberische Reformen anschieben konnte.

In den 1960er und 1970er Jahren erfuhr der Begriff der Reform noch einmal Auftrieb, weil die SPD ihn als Ausweis für Fortschrittlichkeit ansah und entsprechend einsetzte (vgl. Potthoff/Miller 2006). In dieser Phase konnte Reform als Kriterium im Rechts-Links-Schema des Parteiensystems gelten und schied die Sozialdemokratie von dem „bürgerlichen Lager“.

In ihren Regierungsbeteiligungen in den Großen Koalitionen, aber vor allem in ihrer Zeit der SPD-Kanzler Willy Brandt, Helmut Schmidt und Gerhard Schröder, konnte und musste sie ihre Reformkraft unter Beweis stellen.

4 Reform und Reformen im programmatischen Bereich

Historisch bedingt spielen in der sozialdemokratischen Reformagenda bestimmte Politikfelder von jeher eine besondere Rolle. Hierzu gehören sicherlich die Sozial- und die Bildungspolitik. Andere Politikfelder nahmen und nehmen im Reformprogramm der SPD *nolens volens* eine eher nachrangige Bedeutung ein (z.B. Umweltpolitik). Die Reformansätze der SPD durch zentrale Politikfelder durchzudeklinieren, kann ein differenziertes Verständnis von der sozialdemokratischen „Reformkraft“ entstehen lassen – und zeigen, wie sich diese im Laufe der Zeit gewandelt hat.

4.1 Bildungspolitik

Die Bildungspolitik hat in der Programmatik der bundesdeutschen Sozialdemokratie stets eine bedeutsame Stellung eingenommen. Die programmatische Relevanz dieses Politikfeldes wurzelt darin, dass Bildungspolitik stets als Sozial- und Gesellschaftspolitik verstanden werden kann, die unterprivilegierten Schichten („Klassen“) Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen möchte – ganz im Sinne der sozialdemokratischen Leitideen von „Emanzipation“ und „sozialer Mobilität“. Innerhalb der Partei waren die Bildungspolitiker stets eine einflussreiche Fachgruppe. Aber auch macht- und koalitionspolitisch war die Bildungspolitik von Bedeutung: Die programmatische Bildungsreform war ein Schmiermittel, das die Bildung der sozial-liberalen Koalition 1969 erleichterte (vgl. Baring 1983).

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Einstufung von Bildungspolitik als Ländersache sind die einzelnen Bundesländer und Stadtstaaten zu den Laboratorien sozialdemokratischer Bildungspolitik geworden. Das betraf zum einen den Bereich der schulischen Bildung und hier das „Programm“ der Gesamtschulen. Die SPD machte in den 1970er Jahren die Gesamtschule zu einem Dreh- und Angelpunkt ihrer Bildungspolitik; dies kulminierte in dem Vorhaben der SPD/FDP-geführten NRW-Landesregierung Ende der 70er Jahre, die Gesamtschule flächendeckend einzuführen. Es kam zu dem so genannten „Schulkampf“, zu einem ideologisch unterfütterten „Grabenkrieg“, in dem der Konflikt zwischen „Integrati-“ und „Differenzierung“ im Mittelpunkt stand (Reinhardt 1999).

Zum anderen wurde im Hochschulsektor mit dem „Gesamthochschulen“ ein strukturelles Pendant geschaffen. Das bildungspolitische Ziel war es, in diesem integrativen Modell unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen für das Hochschulstudium zu nivellieren. Auch hier diente Nordrhein-Westfalen als Freilandversuchsfläche, wo in den 70er Jahren gleich fünf Gesamthochschulen sowie die FernUniversität in Hagen gegründet wurden. Die Zielvorstellung war, alle Universitäten zu Gesamthochschulen umzustrukturieren.

Diese beiden Vorzeigeprojekte, Gesamtschule und Gesamthochschule, haben vergleichsweise schnell ihren programmatischen Charakter für die SPD verloren. Die Loslösung vom Konzept der Gesamthochschule fiel vergleichsweise deutlich aus: 2003 wurden die Gesamthochschulen in Universitäten umbenannt und dieses Modell endgültig aufgegeben, letzten Endes auch, weil sich die Hochschulen dieser Reform verweigerten. Was die Gesamtschulen betrifft: Unter der Rubrik „Bildung für alle“ spricht sich die SPD in ihrem aktuellen Programm immer noch für ein „längeres gemeinsames“ Lernen aus – jedoch ohne die Gesamtschule als Modell in den Vordergrund zu stellen.

Von einigen ihrer bildungspolitischen Lieblingskinder hat sich die Sozialdemokratie also verabschiedet. Im hochschulpolitischen Bereich trägt sie gegenwärtig den allgemeinen Trend der Stärkung des Wettbewerbs sowie der Europäisierung der deutschen Hochschullandschaft (Stichwort: Bologna) mit. Hier gibt es von außen gesetzte Konvergenzprozesse, denen sich die SPD nicht entgegenstellt oder -stellen kann.

Auf bundespolitischer Ebene markierte die Verabschiedung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes 1971 ein profiliertes SPD-Reformprojekt im Bereich der Bildungspolitik und damit den Versuch, über finanzielle Unterstützung die Ausbildung und Bildung von Kindern aus finanzschwachen Haushalten zu fördern. Die Förderung wurde nicht mehr länger nur einer kleinen Zielgruppe gewährt (wie noch nach dem Vorläufermodell), sondern wurde zu einem Anrecht für einen weiten Kreis an Schülern und Studierenden. Die BAföG-Vergabe ist über die Zeit mehrfach reformiert und – insbesondere in der christlich-liberalen Regierungszeit unter Kohl – eingeschränkt worden, so dass die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich abgenommen hatte. Unter Rot-Grün sind einige Restriktionen rückgängig gemacht worden, mit der Konsequenz, dass sich der Kreis der Bezieher wieder ausgeweitet hat.

Freilich ist das Feld noch nicht bestellt und neue Reformbereiche zeichnen sich ab: So haben jüngere empirische Befunde aus der Bildungsforschung, z.B. die PISA-Studie, deutlich gemacht, dass das Versprechen auf „Bildung für alle“ noch nicht eingelöst worden ist. Insbesondere Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund scheinen zur neuen bildungspolitischen „Unterschicht“ zu gehören. Hier liegt also ein weites Betätigungsfeld für die Fortsetzung der sozialdemokratischen Reformagenda in der Bildungspolitik. In Abgrenzung zu den anderen Parteien ist auch die Frage der Studiengebühren als neuer Streitpunkt hinzugekommen. In der SPD hat sich eine ablehnende Haltung gegen die Erhebung von Beiträgen für ein Hochschulstudium etabliert. Aber ob diese bildungspolitischen Einzelfragen die Grundlage für ein Reformprojekt und einen Wandel dritter Ordnung² sein können, bleibt abzuwarten.

² Peter Hall (1993) unterscheidet einen Wandel erster, zweiter oder dritter Ordnung, wobei nur der letzte Typus als echter Paradigmenwechsel eingestuft wird. Insofern gilt: Reform ist nicht gleich Reform, was ihre Wirkung angeht – und Reform ist nicht gleich Reformen.

4.2 Sozialpolitik

Für kein anderes Thema fühlen sich Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ähnlich zuständig wie für die Sozialpolitik. Auch in den Augen der Wählerschaft wird die SPD vor allem mit dem Thema „soziale Gerechtigkeit“ verbunden. In der Bundesrepublik sind unter SPD-geführten Regierungen wichtige Sozialgesetze beschlossen worden. Allerdings hat vor allem die CDU als „zweite Sozialstaatspartei“ (Manfred G. Schmidt) dem deutschen Wohlfahrtsstaat ihren Stempel aufgedrückt. Wesentliche Weichenstellungen wie die Einführung der dynamischen Rente 1957, das Bundessozialhilfegesetz 1961 oder die gesetzliche Pflegeversicherung 1995 gehen auf das Konto der Christdemokraten, auch wenn die SPD gemeinsam mit der CDU das Arbeitsförderungsgesetz 1969 beschlossen und mit der FDP im Jahr 1972 eine weitere wichtige Rentenreform auf den Weg gebracht hat (vgl. Abelshauser 2004).

Erst in ihrer zweiten Regierungsphase setzte die SPD federführend sozialpolitische Projekte um, die den konservativen Charakter des deutschen Sozialstaats nachhaltig verändert haben. Im Jahr 2001 beschloss die rot-grüne Regierung, private Vorsorge staatlich zu fördern („Riester-Rente“) und parallel das Rentenniveau abzusenken. Zum ersten Mal verkündete damit eine Regierung, dass der individuelle Lebensstandard durch die gesetzliche Rente alleine nicht mehr zu sichern sei.

Diese Abkehr von der Lebensstandardsicherung und damit vom Pfad des konservativen Sozialstaats wurde auch in der Arbeitsmarktpolitik offenkundig (vgl. Gohr/Seeleib-Kaiser 2003). In ihrer zweiten Koalition mit den Grünen nach der Wahl 2002 gestaltete die SPD den größten arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsel seit Bestehen der Bundesrepublik. Insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2003 und das damit verbundene Kontrollregime können als ein Wandel dritter Ordnung gelten (vgl. Ludwig-Mayerhofer/Wroblewski 2004). Der Integration der beiden Sicherungssysteme war eine jahrzehntelange Diskussion vorausgegangen. Als die SPD dann die Vorschläge der Hartz-Kommission aufgriff, setzte sie zusätzlich Leistungskürzungen und schärfere Sanktionen durch (vgl. Fleckenstein 2008).

Die Agenda 2010 als übergreifendes Konzept kam aus einer verstörten Exekutive und gleichsam aus heiterem Himmel. Allerdings knüpfte die Agenda an die Rhetorik des Schröder-Blair-Papiers an, das zu Beginn der ersten rot-grünen Koalition wenig Beachtung in der Partei gefunden hatte und vielmehr als eine Herzensangelegenheit des damaligen Kanzleramtsministers Hombach gesehen wurde. Doch die Agenda 2010 entfaltete erst ihre richtige Wirkung nach dem so genannten „Vermittlungsskandal“ der früheren Bundesanstalt für Arbeit, aus dem die Hartz-Reformen folgten.

Aus der Exekutive heraus wurde die SPD zu einem Paradigmenwechsel in ihrem Reformverständnis gezwungen. Auch wenn damals ein Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 scheiterte, so ist der Konflikt bis heute nicht ausgestanden (vgl. Strünc 2009). Denn die Regierungsbeteiligung nach den fundamentalen Arbeitsmarktreformen behinderte eine programmatische Auseinandersetzung, auch wenn die SPD zwischenzeitlich ein neues Grundsatzprogramm verabschiedet hat.

Gerhard Schröder und seine Vertrauten in der Exekutive suchten den Befreiungsschlag angesichts deprimierender Umfrageergebnisse. Sie glaubten, den Schlüssel dazu in einem strengerem Sozialstaat gefunden zu haben, der den Neue-Mitte-Wählern gefallen sollte (vgl. Walter 2004). Diese Reformen galten und gelten linken Kritikern als „neoliberal“, da sie

Arbeitsmarktprobleme stark individualisieren; ähnliche Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik waren zuvor bereits von vielen anderen europäischen Sozialdemokraten unter dem Etikett des „Third Way“ umgesetzt worden (vgl. Jochem/Siegel 2000). Sie alle folgten direkt oder indirekt der von der Europäischen Kommission ausgegebenen Devise, aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit unbedingt die Beschäftigungsquoten zu erhöhen.

Es entbehrt schließlich nicht einer gewissen Ironie, dass der Paradigmenwechsel in der deutschen Familienpolitik eine sozialdemokratische Handschrift trägt, aber von der christdemokratischen Ministerin von der Leyen umgesetzt wurde. Gerhard Schröder hatte den Willen zum Wandel in diesem Feld unterschätzt und seiner damaligen Ministerin Renate Schmidt nicht den Rücken gestärkt. Anders als im Falle der Arbeitsmarktpolitik hatte die SPD in der Familienpolitik programmatisch vorgelegt und sich einer Gesellschaftsreform verschrieben. Weil aber Familie als klassisch konservatives Thema galt, wurde es von den regierenden Sozialdemokraten nicht ernst (genug) genommen.

4.3 Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik

Die größten Taten sozialdemokratischer Wirtschafts- und Finanzpolitik sind mit dem Namen Karl Schiller, dem Wirtschaftsprofessor in der ersten Großen Koalition von 1966 bis 1969, verbunden. Schiller hatte für die SPD auch eine hohe symbolische Bedeutung, denn er verkörperte wirtschaftliche Kompetenz, die von den meisten Wählerinnen und Wählern normalerweise den Unionsparteien zugeordnet wurde (vgl. Lütjen 2007). Vor allem aber machte Schiller für die Sozialdemokratie die keynesianische, nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik salonfähig, indem er das Gesetz für wirtschaftliches Wachstum und Stabilität 1969 auf den Weg brachte. Schiller ist nach wie vor der größte wirtschaftspolitische Reformers in der Geschichte der bundesdeutschen SPD.

Das jüngste Krisenmanagement in der Großen Koalition mag rein finanziell mit zu den größten finanz- und wirtschaftspolitischen Taten gehören, an denen Sozialdemokraten beteiligt waren. Doch strukturell hat die SPD wiederum in ihrer Koalition mit den Grünen die umfassendsten Reformen umgesetzt, zumindest was deren dauerhafte Wirkung angeht. In der Amtsperiode der ersten rot-grünen Regierung von 1998 bis 2002 hatten die Sozialdemokraten die wirtschaftliche Macht von Banken und Managern ins Visier genommen (vgl. Vitols 2003). Die Internationalisierung von Unternehmen war weiter fortgeschritten. Im Jahr 2000 schluckte Vodafone das Traditionsunternehmen Mannesmann aus Düsseldorf in einer feindlichen Übernahme, woran mit der Deutschen Bank erstmalig ein deutsches Geldinstitut beteiligt war, allerdings auf der Seite von Vodafone, obwohl ihre Repräsentanten im Aufsichtsrat von Mannesmann saßen.

Die SPD nahm dies zum Anlass, die Macht von Managern und Bankern zu begrenzen. Die großen Industriebeteiligungen der Banken waren den Sozialdemokraten ein Dorn im Auge. Um sie abzuschmelzen, wählten sie den Weg finanzieller Anreize: Zur Verblüffung vieler Wirtschaftsexperten schaffte die Regierung Schröder die Kapitalgewinnsteuer auf Aktienverkäufe 2001 komplett ab. Als Reaktion veräußerten tatsächlich viele Banken ihre großen Aktienpakete und verlegten sich stärker auf das Investmentbanking und den Handel mit neuartigen Finanzprodukten.

Die Auswirkung dieser eher kleinteiligen Änderung kann gar nicht groß genug eingeschätzt werden. Bereits vier Jahre später hatten sich viele Verflechtungen zwischen der

deutschen Großindustrie und deutschen Finanzinstituten aufgelöst und damit ein großer Teil der so genannten „Deutschland AG“. Diese Verflechtungen hatten unter anderem den Effekt gehabt, dass das deutsche Wirtschaftsmodell eher langfristig orientiert gewesen war. Ausgerechnet Sozialdemokraten stärkten Aktionären und damit dem eher kurzfristigen Shareholder-Value-Modell den Rücken, um die Managermacht zu begrenzen (vgl. Beyer/Höpner 2004).

Eine weitere Ironie liegt darin, dass die SPD mit ihrer Politik mitgeholfen hat, dass sich das Investmentbanking auch im deutschen Bankensystem ausbreitete, mit einem lückenhaften Risikomanagement, das für die Wirtschafts- und Finanzkrise mitverantwortlich ist. Ob ein Ausweg aus dieser Krise die Rückkehr zum korporatistischen Wirtschaftsmodell ist, dem sich auch traditionelle Sozialdemokraten verpflichtet fühlen, bleibt abzuwarten. Jedenfalls lässt sich von diesen wirtschaftspolitischen Reformen der Sozialdemokratie behaupten, dass sie einen Wandel wider Willen ausgelöst haben. Das Wirtschaftssystem ist tatsächlich verändert worden, ohne dass dies jedoch ein erklärtes Ziel von Reformen gewesen ist. Auch hier zeigt sich, dass die zeitgenössische SPD die Reformpolitik eher als Mittel, denn als Ziel begreift. Manche Mittel haben jedoch starke Nebenwirkungen.

4.4 *Umweltpolitik*

Bei der Umweltpolitik führten verschiedene Entwicklungen dazu, dass die SPD nur eine vergleichsweise geringe Reformkraft entfaltet hat und entfalten konnte. Zwar fällt unter die Regierungszeit von SPD und FDP das, was als „Etablierungsphase“ der Umweltpolitik bezeichnet wird (vgl. Schmidt 2007). So sind bereits in den 70er Jahren die ersten grundlegenden legislativen Maßnahmen verabschiedet und institutionellen Strukturen angelegt worden.

Allerdings konnten diese Weichenstellungen nichts daran ändern, dass am Ende der 1970er Jahre die Unzufriedenheiten mit den ökologischen Belastungen in einen neuen Aggregatzustand übergingen und politisch mobilisierbar wurden. Außerparlamentarisch entstand die ökologische Bewegung, die sich zugleich mit anderen Strömungen (Pazifismus-, Frauenbewegung) zu dem Verband, was als „Neue Soziale Bewegungen“ bezeichnet worden ist (Roth/Rucht 2008). Insbesondere aus der Ökologiebewegung ging die Partei „Die Grünen“ als neue Kraft hervor, die wie keine andere Partei den umweltpolitischen Reformansatz verkörperte und damit das Thema auch in den Augen der Wähler im Parteienspektrum besetzte. Die SPD verlor an die Grünen einen Teil ihrer Anhängerschaft.

In den ersten Jahren war die SPD auf strikte Abgrenzung zu der neuen Partei bedacht, bevor zunächst auf Landesebene und wesentlich später auf der Bundesebene die Phase der Zusammenarbeit begann, insbesondere nachdem sich die Grünen zu einer „normalen“ Parlamentspartei entwickelt hatten (vgl. Raschke/Heinrich 1993). Gleichwohl: Durch die langfristige Etablierung der Grünen, mit der maßgebliche Sozialdemokraten zu Beginn nicht gerechnet hatten, blieb dieser Reformbereich faktisch auf Dauer im Parteienspektrum „vergeben“.

Erschwert wurde die Profilierung eines sozialdemokratischen Reformprofils in der Umweltpolitik dadurch, dass sich auch das „bürgerliche Lager“ frühzeitig des Themas angenommen hatte. So stand die Umweltpolitik in der Regierungszeit Kohls ab 1982 – zur Überraschung vieler Beobachter – auf der Agenda vergleichsweise weit oben. Immerhin

fiel in die Kanzlerschaft Helmut Kohls die Einrichtung eines eigenen Umweltministeriums auf Bundesebene – anlässlich des Reaktorunglücks in Tschernobyl. Und auch jenseits dieser institutionellen Weichenstellung stand die schwarz-gelbe Koalition umweltpolitisch ihrer Vorgängerregierung von SPD und FDP kaum nach.

Die Übernahme der Regierung gemeinsam mit den Grünen 1998 erlaubt der SPD noch einmal starke umweltpolitische Akzente zu setzen, wobei die SPD in einigen Fällen eher als Bremserin grüner Politikvorstellungen erschien, indem sie der radikal-ökologischen Logik des grünen Partners eine wirtschaftspolitische gegenüberstellte – ein Konflikt, der sich auch in der Person des grünen Umweltministers (Jürgen Trittin) und der sozialdemokratischen Wirtschaftsminister (Werner Müller, Wolfgang Clement) sowie den Konflikten zwischen beiden Ministerien niederschlug. Dies hat freilich grundlegende Reformen in der Umweltpolitik nicht verhindert: Eine markante und nachhaltige Entscheidung der rot-grünen Regierungszeit war der mit der Industrie erzielte Konsens, nach einem festen Fahrplan aus der Atomenergie auszusteigen, oder die „ökologische Steuerreform“, die bereits im ersten Regierungsjahr verabschiedet wurde.

In der Großen Koalition hätte die SPD diesen Bereich wieder stärker profilieren können (zuma! mit Sigmar Gabriel zwar kein ausgewiesener Experte, aber ein parteipolitischer Aktivposten auf die Position des Umweltministers kam). Man musste jedoch feststellen, dass auch die Kanzlerin (und ehemalige Umweltministerin unter Helmut Kohl) umweltpolitisches Profil gewinnen wollte und konnte. So hat sich in der Gesamtschau der Bereich der Umweltpolitik für die SPD bislang als profilierungsschwach erwiesen. Sie befand sich in der Zange zwischen grüner Programmatik und „bürgerlicher“ Pragmatik in umweltpolitischen Fragen.

4.5 Europa-, Außen- und Sicherheitspolitik

Die fundamentale Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der ersten Jahre nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland mit ihren langfristig entscheidenden Weichenstellungen fand unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers statt und trägt seinen Stempel: „Im Anfang war Adenauer“ (Baring 1969: 1). Dies gilt sowohl für die Einbindung Westdeutschlands in das westliche System kollektiver Verteidigung sowohl im europäischen (EVG, WEU) wie im atlantischen Kontext (NATO) als auch für die damit verbundene Wiederbewaffnung Deutschlands. Seitens der Sozialdemokratie wurde die Außenpolitik Adenauers unter zwei Gesichtspunkten heftig kritisiert. Zum einen sah man in der frühzeitig angestrebten Westbindung – wohl nicht zu unrecht – die Gefahr einer Zementierung der deutschen Teilung. Zum anderen widersprach die Wiederbewaffnung den starken pazifistischen und antimilitaristischen Tendenzen in der Sozialdemokratie (vgl. den Beitrag von Franz Walter in diesem Band).

Die Sozialdemokratie sollte später die Gelegenheit erhalten, einen essentiellen und eigenen Reformbeitrag in der Außenpolitik zu leisten, als sie das konzipierte und realisierte, was als „neue Ostpolitik“ bezeichnet wurde und einen fundamentalen Einschnitt, einen Wandel dritter Ordnung, in der außenpolitischen Ausrichtung der Bundesrepublik darstellte, da die „negative Ostpolitik“ (Kurt Sontheimer) bis dato nicht zu einer Destabilisierung des Warschauer Paktes beigetragen hatte – eher im Gegenteil. Erste Knospen einer auf Verständigung und Annäherung ausgerichteten Ostpolitik sprossen bereits in der ersten

Großen Koalition unter Kiesinger, als Willy Brandt intensiv beraten von Egon Bahr erste Schritte auf die Staaten des Warschauer Paktes zuzug – inklusive der DDR. Nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch SPD und FDP 1969 wurde der „Wandel durch Annäherung“ zu einem zentralen Punkt im Regierungsprogramm und bei den vorgezogenen Wahlen 1972 zu einer wahlentscheidenden Frage. Aus dem entsprechenden Erfolg der Bundestagswahl leitete die SPD/FDP-Regierung in den Folgejahren den klaren Auftrag zu einer Verständigung und bedingter Kooperation mit den Staaten des Warschauer Paktes ab – ein Prozess, der womöglich einen Grundstein für die spätere Einigung legte. Insofern stellte die Außenpolitik eine Basis für die Konsolidierung der sozial-liberalen Koalition dar. Aber es war zugleich die Außen- und Sicherheitspolitik, die mit zum Ende der sozial-liberalen Koalition beitrug: Die Kontroversen um den NATO-Doppelbeschluss Anfang der 1980er Jahre brachten die Sozialdemokratie in eine Hochspannung zwischen der pragmatischen Regierungspolitik (Schmidt) und der antimilitärischen Parteiprogrammatik (Brandt).

Die Kohl-Regierung setzte – zur Überraschung zeitgenössischer Beobachter – nach der „Wende“ 1982 die Politik der Annäherung mit dem Osten fort, auch noch als im Laufe der 1980er Jahre die ersten Wandlungsprozesse im Warschauer Pakt stattfanden, die dann zur demokratischen Transformation seiner Mitgliedstaaten und schließlich auch zur deutschen Vereinigung führten. Im Rahmen der Deutschen Einheit und ihrer außenpolitischen Ausgestaltung befand sich die SPD in der Zuschauerrolle – wie wohl auch die damaligen Regierungsparteien, da diese Phase sehr stark von gouvernementaler Entscheidungspolitik und Diplomatie bestimmt war. Als die Sozialdemokratie acht Jahre nach der Deutschen Einheit wieder die Regierung übernahm, war die Wiedervereinigung zumindest außenpolitisch konsolidiert.

Die Deutsche Einheit hatte wiederum die internationale Stellung der Bundesrepublik verändert. So sah sich Rot-Grün mit der Frage einer Neudefinition der Rolle Deutschlands in der Staatenwelt konfrontiert und mit der Frage, inwieweit sich die Außen- und Sicherheitspolitik wieder „normalisieren“ könnte und sollte (Reutter 2004).

Schon unter der Vorgängerregierung hatte die Bundesrepublik ein auch militärisches Engagement in Konfliktregionen begonnen – als Ausdruck einer stärkeren Verpflichtung Deutschlands, am „burden sharing“ innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu partizipieren. Der grundlegende Wandel von der Landesverteidigung hin zur Beteiligung an internationaler Konfliktbeilegung wurde von der SPD-Grünen-Koalition weitergeführt und in einigen Hinsichten sogar noch intensiviert (s. der Kosovo-Konflikt und die militärische Intervention in Serbien 1999). Jedoch gelang es der Regierung Schröder einen pazifistischen Markstein im Wahlkampf 2002 zu setzen: die unbedingte Ablehnung der Beteiligung Deutschlands am Irak-Krieg.³ Die grundlegende Bereitschaft zum Engagement in anderen militärischen Konflikten „out of area“ blieb davon jedoch unberührt, sodass die Große Koalition hier die Außenpolitik von Rot-Grün *grosso modo* fortsetzen konnte.

Im spezifischen Bereich der europäischen Integration befand sich die SPD mit den anderen Parteien im europapolitischen Konsensfeld. Die Schlagzahl wurde hier unter den Kanzlerschaften Adenauers und später Kohls von bürgerlichen Regierungen vorgegeben. Die Regierungen Brandt, Schmidt und Schröder setzten die proeuropäische Politik ihrer jeweiligen Vorgängerregierungen fort. Hier gab es keine nennenswerten sozialdemokratischen „Sonderwege“.

³ Allerdings wurde später bekannt, dass sich Deutschland womöglich doch „beteiligt“ hatte, da BND-Mitarbeiter im Irak Informationen an US-amerikanische Sicherheitsbehörden geliefert hatten.

4.6 *Verfassungspolitik und Demokratiereform*

Weil die großen Norm- und Systemfragen oft als scheinbar technische Regeln daherkommen, ist die Verfassungspolitik kein wirklich wählerwirksames Feld. Doch in den 1960er und 1970er Jahren entdeckte die SPD hier einen großen Reformbedarf. Die SPD konnte erst Ende der 1960er Jahre, mit dem Beginn der sozial-liberalen Regierungszeit, programmatisch gestalterisch tätig werden. In dieser Epoche lag der Wandel förmlich in der Luft und hatte in dem, was als 68er-Bewegung bezeichnet wird, seinen gesellschaftlichen Niederschlag gefunden. Willy Brandt und der SPD gelang es, den gesellschaftlichen Reformimpetus in die parteipolitische Programmatik einzubinden und zum Regierungsprogramm werden zu lassen: „Mehr Demokratie wagen“. Dabei griff die SPD das von den 68ern entwickelte umfassende gesellschaftliche Demokratieverständnis auf, das Demokratisierung nicht allein als einen Prozess der Ausweitung der Teilhabe an der staatlichen Willensbildung verstand, sondern als ein Gestaltungsprinzip, das für viele gesellschaftliche Bereiche Gültigkeit haben sollte. Das betraf folglich Fragen der Mitbestimmung in Betrieben oder die Reform der Entscheidungsprozesse in den Hochschulen.

Die Einführung direktdemokratischer Instrumente stand ebenfalls auf der Reformagenda. Hier hat es seitens der SPD nicht nur unter der Kanzlerschaft Willy Brandts, sondern auch später immer wieder den Versuch gegeben, Instrumente der direkten Demokratie auf Bundesebene zu etablieren. Dies scheiterte an der 2/3-Erfordernis zur Änderung des Grundgesetzes und an der mangelnden Bereitschaft der CDU/CSU, diese Änderungen mitzutragen.

Auch die sozial-liberale Regierung unter Helmut Schmidt musste sich gesellschaftspolitisch den Auswirkungen der „68er Revolution“ stellen, allerdings in einer anderen, gewiss nicht weniger dramatischen Form. Die zweite Hälfte der 1970er Jahre waren geprägt von der terroristischen Bedrohung durch die RAF sowie von der Reaktion staatlicher Instanzen auf die Bedrohungslage. Die Lage kulminierte in dem, was als „Deutscher Herbst“ bezeichnet wird. Hier stand die rechtsstaatliche Integrität Deutschlands vor einer grundlegenden Herausforderung. Die entsprechenden „Reformen“ waren dem Grad der wahrgenommenen Bedrohung geschuldet und innerparteilich sehr umstritten.

Die gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Deutschen Einheit hat die SPD aus der Opposition heraus zum Teil mitgestaltet, zum Teil kritisch begleitet. Innerhalb der Sozialdemokratie wurde der Verlauf des Einigungsprozesses unterschiedlich wahrgenommen. Während der Altkanzler und Alt-SPD-Vorsitzende Willy Brandt die Wiedervereinigung als zentrales Anliegen der deutschen Sozialdemokratie wahrnahm, gehörte wiederum der Kanzlerkandidat von 1990, Oskar Lafontaine, zu den Kritikern des Vereinigungsprozesses. Als im Kielwasser der Deutschen Einheit die Verfassungsreform anstand, konnte sich die SPD mit einer Vielzahl von Vorschlägen, die den Charakter einer Reform dritter Ordnung gehabt hätten, nicht durchsetzen.

Gesellschaftspolitisch rückten in der Regierungszeit Schröders Fragen der Integration, der Migration und der damit verbundenen Chancen und Risiken stärker auf die Agenda. Hier waren die Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht, aber auch die gesetzliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften zentrale Projekte – wobei diese Punkte genau genommen von der Reformagenda des Koalitionspartners Bündnis'90/Grüne stammten.

5 Reformen und Regierungspolitik

Ihre Identität als Reformpartei hat die SPD in der Nachkriegsgeschichte höchst unterschiedlich zeigen und umsetzen können. In einigen Politikfeldern vermochte sie grundlegenden Wandel zu initiieren, in anderen konnte sie sich nicht profilieren. Vor allem änderten sich die Reformkraft der SPD und die inhaltliche Ausrichtung ihrer Reformtätigkeit über die Zeit hinweg. Deutlich wird dies insbesondere dann, wenn man die beiden Regierungsphasen der SPD unter Brandt und unter Schröder gegenüberstellt.

In der Bundesrepublik traf die SPD Ende der 1960er Jahre auf ideale Voraussetzungen, um sich als programmatisch konsistente Reformpartei zu präsentieren: Nach Jahrzehnten christdemokratisch geführter Regierungen regten sich in der Öffentlichkeit viele Stimmen, die nach Wandel riefen. Unter Berufung auf den Zeitgeist stand der „Genosse Trend“ auf der Seite der SPD. Das Bedürfnis, nach dem Krieg zügig eine funktionsfähige Wirtschaft aufzubauen und eine gründliche Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit zu vertagen, hatte zu einem regelrechten Reformstau in der Gesellschaft geführt. Dieser Reformstau wurde von der Regierung Willy Brandts in den verschiedenen Politikfeldern angegangen, wobei traditionelle sozialdemokratische Paradigmen umgesetzt werden konnten.

Bemerkenswert ist, dass die SPD in den 1970er Jahren in Wahlkämpfen weiterhin das Image pflegen konnte, das „Modernität“ mit Reformen in verschiedenen Politikbereichen verknüpfte. Bemerkenswert ist dies auch deshalb, weil seit der Ölkrise zu Beginn der 1970er Jahre jede Reform nur als Reaktion auf Krisen und nicht als eigenständige Gestaltung von Politik verstanden werden musste. Dies wurde freilich zunehmend valent und evident. Eine Reformlücke entstand.

Daraus destillierten die Grünen – auch wenn es bei ihnen noch andere Ziele und Programmpunkte gab – ein zentrales Reformthema der späten Industriegesellschaft. Es war ebenso breit und tragfähig wie das Reformthema der Sozialdemokratie im frühen Industriezeitalter. Als sich die sozial-liberale Koalition immer mehr in Krisenpolitik erschöpfte, hatte sich damit eine neue Partei und Protestgeneration die Reform im Singular auf die Fahnen geschrieben. Die SPD hingegen rieb sich im Nach- und Gegensteuern in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf. Auch deshalb galt Kanzler Helmut Schmidt vielen Kritikern wie auch seinen Bewunderern als technokratischer Krisenmanager, der kein übergeordnetes Projekt verfolgte. Seine Kanzlerschaft kann mit „Krisenbewältigung statt Reformen“ überschrieben werden (Görtemaker 2002).

Wie wenig dieser pragmatische politikfeldspezifische Reformismus in der Partei akzeptiert worden war, zeigten die langen Jahre der Opposition von 1983 bis 1998. Als 1990 endlich ein neues Parteiprogramm verabschiedet wurde, überrumpelte die deutsche Wiedervereinigung die SPD. Und auch im wiedervereinigten Deutschland errangen die Sozialdemokraten keineswegs eine strukturelle Mehrheit, wie einige mit Verweis auf die alten sozialdemokratischen Hochburgen in Ostdeutschland erwartet hatten. Zugleich betrieb die konservativ-liberale Regierung in den 1990er Jahren eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die im weitesten Sinne als sozialdemokratisch gelten kann: Der Staat investierte massiv in Infrastruktur, erhöhte die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und zögerte, was Steuererhöhungen betraf (vgl. Czada 1998).

Die Oppositionszeit der 1990er Jahre nutzte die SPD allerdings nicht, um sich programmatisch zu erneuern. Die CDU hatte in den 1970er Jahren unter dem Generalsekretär

Heiner Geißler die „neue soziale Frage“ entdeckt: Die Interessen von Alten, Alleinerziehenden oder behinderten Menschen seien in der Gesellschaft nur schwach vertreten, daher müssten Reformen in ihrem Sinne gemacht werden. Einen vergleichbaren Fokus konnte die SPD in den Jahren seit der Wiedervereinigung nicht entwickeln, denn die Vereinigung war Thema genug und die Haltung der SPD zur Deutschen Einheit lange Zeit ambivalent.

Als die SPD 1998 zum zweiten Mal nach langer Oppositionszeit gemeinsam mit den Grünen an die Regierung kam, konnte sie sich nur begrenzt auf ein Reformthema aus ihrem üblichen Korridor konzentrieren. Entgegen rhetorischen Ankündigungen 1982/83 hatten die christlich-liberalen Regierungen keineswegs eine „neokonservative Wende“ à la Thatcher oder Reagan eingeleitet. Im bundesdeutschen politischen System mit seinen vielen Veto-Spielern, seinen Abstimmungserfordernissen und seiner kooperativen Wirtschaftsordnung setzten CDU und FDP eine Politik des „mittleren Weges“ fort, die typisch ist für die Bundesrepublik (vgl. Schmidt 2005). Nicht ohne Grund ließ die Wahlkampfführung der Sozialdemokraten ihren Kandidaten Schröder mit den Worten zitieren: „Wir werden nicht alles anders, aber vieles besser machen“. Dadurch fehlte der SPD allerdings auch eine eigene Reformagenda, mit der man sie hätte identifizieren können. Sie befand sich programmatisch in einem Zustand der „Desorientierung“; sie konnte sich „nicht entscheiden, in welche Richtung sie voranschreiten wollte“ (Zohlnhöfer 2005: 77). Die Grünen hatten hingegen mit der Umweltpolitik, dem neuen Staatsbürgerschaftsrecht sowie den eingetragenen Lebenspartnerschaften durchaus tragfähige Reformthemen.

Als die SPD den stark personalisierten Wahlkampf 1998 gewann, war sie keineswegs mit einer inhaltlich breit angelegten Reformagenda gestartet. Es war eher Stabilitätspolitik gefragt. Und genau diese Linie verfocht auch Gerhard Schröder zur Zeit der ersten rot-grünen Koalition: Konsensrunden, eine Politik der ruhigen Hand und gelegentlicher Aktionismus wie die vorübergehende Rettung der Philipp Holzmann AG. Unter Gerhard Schröder wurde die SPD im weiteren Verlauf jedoch zu einer Reformpartei wider Willen. Ruster-Rente, Auflösung der „Deutschland AG“ und die Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe: Mit diesen Projekten bescherte die Sozialdemokratie der Bundesrepublik, aber auch sich selbst, einen Wandel dritter Ordnung. Besonderen Zündstoff enthielten die Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik.

Wie immer man das Zustandekommen dieser Reformen erklärt und ihre Wirkungen bewertet – für die Reformpartei SPD haben sie bis heute dramatische Folgen. Die Impulse kamen aus der Exekutive, nicht aus der Partei. Sie veränderten die Partei programmatisch, ohne dass sich das Parteiprogramm änderte. Und sie haben aus Sicht vieler Sozialdemokraten den Begriff der „Reform“ diskreditiert, weil er seither vermeintlich nur noch als Kürzungspolitik und Rückbau des Sozialstaats verstanden wird.

Dass die SPD unter Gerhard Schröder den Begriff der Reform auf diese Art unwillentlich in der öffentlichen Kommunikation „gerahmt“ hat, ist eines von vielen Dilemmata, in denen die „Reformpartei“ SPD nach wie vor steckt. Weil damals nicht ausreichend klar gemacht wurde, welchem eigentlichen Ziel die Arbeitsmarktreformen dienen sollten, erschienen sie vielen als Selbstzweck. Hierin liegt eine gewisse Ironie, wenn man bedenkt, dass Reform einst in der Tat als Ziel und nicht als Mittel im Kreise der Sozialdemokraten verstanden wurde.

Was ist also geschehen? Zum einen hat sich das Reformkonzept gewandelt. Reform ist nicht mehr als programmatisches Ziel, sondern als Mittel gesehen worden, um sich dem beschleunigten Wandel einer bereits grundlegend reformierten Gesellschaft anzupassen.

Kritiker meinen jedoch, dass sich die Sozialdemokratie vor allem dem neoliberalen Zeitgeist angepasst und damit für sich selbst einen Paradigmenwechsel vollzogen habe.

Nicht mehr der Aufbau des Sozialstaates, sondern sein Rückbau wurde zum Ziel. Der Aufbau des Sozialstaates war noch Leitbild der ersten Reformperioden; hier hatte die Sozialdemokratie durchaus bemerkenswerte Erfolge erzielt, zumal dieses Programm auch von anderen Parteien (CDU) übernommen wurde. Mit der Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und Paradigmen drohte die geglückte „Reform“ ihre Kinder zu fressen. Die große alte Reformagenda schien abgearbeitet. Die neuen „Parteien des Wandels“ griffen und greifen den Erfolg sozialdemokratischer Politik an. Die Linkspartei hat die Rolle des wohlfahrtsstaatlichen „Lordsiegelbewahrers“ übernommen. Die SPD laviert hingegen zwischen Erhalt und Veränderung des Systems; dabei unterscheidet sie sich nur noch graduell von der christdemokratischen und -sozialen Konkurrenz.

6 Perspektiven

Was bedeutet dies nun für die Zukunft der Sozialdemokratie? Inhaltlich steht die SPD vor der Aufgabe, für sich eine neue Reformagenda zu erschließen. Die Zeit hierfür scheint eigentlich günstig zu sein. Durch die Finanzkrise sind radikal-liberale Ideen vorübergehend ins Hintertreffen geraten. Doch davon profitieren sozialdemokratische Parteien nicht automatisch. Offenbar ist in der Krise wirtschaftliches Wachstum wichtiger als soziale Sicherheit, und bei Ersterem haben konservative und liberale Parteien nach wie vor einen Kompetenzvorsprung in den Augen der meisten Wählerinnen und Wähler. Allerdings messen die Bürger der Idee der sozialen Gerechtigkeit – wie diffus sie auch immer sein mag – immer noch einen hohen Stellenwert zu. Ob gerechte Bildungschancen oder Integration von Migranten, ob familienfreundliche Politik oder Mindestlöhne: Sozialdemokratische Ansätze sind durchaus populär, sozialdemokratische Parteien nicht notwendigerweise. Mit der Sozialdemokratisierung der Gesellschaft sinken paradoxerweise die Erfolgchancen der SPD (vgl. Strünc 2009). Sozialstaatliche Alleinstellungsmerkmale besitzt die SPD nicht mehr, und Losungen wie „Solidarität“ sind inzwischen zu einem ähnlichen Allgemeinplatz verkommen wie der Begriff der Reformen (vgl. von Alemann 1996). Außerdem zeigen die staatlichen Rettungsversuche für Unternehmen in der Wirtschaftskrise, wie sehr die deutschen Sozialdemokraten immer noch einem anachronistischen Modell des Industriezeitalters und der Großunternehmen verhaftet sind. Welche Interessenkonflikte in modernen Dienstleistungsgesellschaften dominieren und welche politischen Antworten darauf möglich wären – diese Fragen harren einer sozialdemokratischen Antwort.

Die Idee der „zweiten Globalisierung“ verweist darauf, dass die Sozialdemokratie nun womöglich auch jenseits der nationalen Grenzen Reformbedarf identifizieren kann (vgl. Steinmeier 2008). Gleiches gilt für die Ebene der Europäischen Union. Sollten sich dort die problembezogenen Parteicleavages stärker herausbilden, wäre hier ein neues Spielfeld für sozialdemokratische Reformen, die programmatisch an die Kerninhalte der SPD anschließen könnten.

Um neue Reformbedarfe zu erschließen, benötigt die SPD eine stärkere Verzahnung mit der Gesellschaft und muss auch zu einer Partei der inneren Reformen werden. So signalisiert der deutliche Mitgliederschwund, dass aus der ehemaligen Massenintegrationspartei eine Partei geworden ist, die sich auch organisatorisch neu aufstellen muss (vgl. von Ale-

mann u.a. 2001). Schon seit Längerem wagt sich die Parteiführung mit Experimenten im Bereich der inneren Reform vor: Mitgliederbegehren, Schnuppermitgliedschaft, Projektorientierung, vielleicht sogar Vorwahlen nach US-amerikanischem Vorbild gehören zu den Konzepten, mit deren Hilfe sich die Partei selbst organisatorisch verändern wollte und will. Die SPD trägt jedoch eine historische Bürde: Die Sozialdemokratie ist traditionell eine zentralistisch organisierte Partei – im Unterschied zur föderalen CDU (vgl. Schmid 1990). Funktionäre der mittleren Ebene und die Flügel der Partei sind neben dem Parteivorstand die maßgeblichen Akteure der Willensbildung. Direktdemokratische Verfahren sind in der SPD eher ein Zeichen für innerparteiliche Krisen als Ausfluss eines breit getragenen Reformredos.

Aus einer organisatorischen Neuaufstellung kann eine inhaltliche resultieren. So können europäische Themen dann angegangen werden, wenn sich die SPD stärker in die Strukturen der europäischen Sozialdemokratie integriert, die Rolle der Sozialdemokratischen Partei Europas mitformt und ihrerseits dazu beiträgt, dass aus diesem Bund europäischer Parteien eine in Inhalt und Form eigenständige europäische Sozialdemokratie erwächst.

Sind für solche fundamentalen inhaltlichen und organisatorischen Neuaufstellungen Oppositionszeiten besser geeignet als Regierungszeiten? Die SPD hat sich in ihrer Regierungszeit inhaltlich gewandelt – mitunter auf Druck von außen – und manövrierte sich damit in eine Identitätskrise. Einerseits vermögen Zeiten der Opposition, so hart sie auch für Parteien und ihre Funktionäre sein können, Räume und Gelegenheiten zu schaffen, jenseits des Regierungsalltags die Schwächen und Stärken sowie Chancen und Risiken zu analysieren; eine solche Phase der Neuaufstellung ist zudem oft mit einer personellen Neuorientierung und einem Generationenwechsel verbunden. Andererseits steht die Sozialdemokratie in solchen Zeiten in der Gefahr, auf der Gratwanderung zwischen Utopie und Pragmatismus, zwischen lebendiger Diskussionskultur und Sektierertum abzustürzen. An der Fähigkeit zur Reform ihrer selbst wird sich entscheiden, ob die Sozialdemokratie nicht nur eine Partei mit Geschichte, sondern auch eine mit Zukunft ist.

Literatur

- Abelshauer, Werner (2004): Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München.
- Alemann, Ulrich von (1996): Solidarier aller Parteien – verschont uns! Eine Polemik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 47, H. 11-12, S. 756-761.
- Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (Hg.) (2002): Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden.
- Alemann, Ulrich von/Strünck, Christoph/Wehrhöfer, Ulrich (2001): Neue Gesellschaft – alte Parteien? Parteireformen müssen politische Führung und die programmatische Funktion für den Alltag zurückgewinnen, in: Machnig, Matthias/Bartels, Hans-Peter (Hg.), Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen, S. 26-34.
- Baring, Arnulf (1969): Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München/Wien.
- Baring, Arnulf (1983): Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel, Stuttgart.
- Beyme, Klaus von (2000): Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden.
- Beyer, Jürgen/Höpner, Martin (2004): Corporate Governance and the Disintegration of Organised Capitalism in the 1990s, in: Kitschelt, Herbert/Streeck, Wolfgang (Hg.), Germany. Beyond the Stable State, London, S. 179-198.

- Czada, Roland (1998): Vereinigungskrise und Standortdebatte, in: *Leviathan*, Bd. 26, H. 1, S. 24-59.
- Fleckenstein, Timo (2008): Restructuring Welfare for the Unemployed. The Hartz Legislation in Germany, in: *Journal of European Social Policy*, Bd. 18, H. 2, S. 177-88.
- Görtemaker, Manfred (2002): *Kleine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn.
- Gohr, Antonia/Seeleib-Kaiser, Martin (2003): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden.
- Grebing, Helga (2007): *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung. Von der Revolution 1848 bis ins 21. Jahrhundert*, Berlin.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain, in: *Comparative Politics*, Bd. 25, H. 3, S. 275-296.
- Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (2000): Wohlfahrtskapitalismen und Beschäftigungsperformanz. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Bd. 46, H. 1, S. 38-64.
- John, Antonius (1997): *Ahlerner Programm und Bonner Republik. Vor 50 Jahren: Ideenwettbewerb und Rivalitäten*, Bonn.
- Jun, Uwe (2004): *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich*, Frankfurt a.M.
- Kirchheimer, Otto (1965): Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 6, H. 1, S. 20-41.
- Lösche, Peter/Walter, Franz (1992): Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung, Darmstadt.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Wroblewski, Angela (2004): Eppur Si Muove? Activation Policies in Austria and Germany, in: *European Societies*, Bd. 6, H. 4, S. 485-510.
- Lütjen, Torben (2007): *Karl Schiller (1911-1994). Superminister Willy Brandts*, Bonn.
- Mittag, Jürgen (Hg.) (2006): *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen.
- Nipperdey, Thomas (1991): *Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat*, München.
- Pothoff, Heinrich/Miller, Susanne (2006): *The Social Democratic Party of Germany 1848-2005*, Bonn.
- Rapoport, Ronald/Stone, Walter (2005): *Three's a Crowd. The Dynamic of Third Parties, Ross Perot, and Republican Resurgence*, Ann Arbor.
- Raschke, Joachim/Heinrich, Gudrun (1993): *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, Frankfurt a. M. u.a.
- Reinhardt, Sybille (1999): Etappen und Perspektiven der Bildungspolitik, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*, Opladen/Wiesbaden, S. 310-326.
- Reutter, Werner (Hg.) (2004): *Germany on the Road to „Normalcy“. Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*, New York u.a.
- Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hg.) (2008): *Handbuch Soziale Bewegungen in Deutschland seit 1949*, Frankfurt a.M.
- Schmid, Josef (1990): *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen.
- Stein, Lorenz von (1850): *Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Bd. 1, Leipzig.
- Steinmeier, Frank Walter (2008): Die zweite Globalisierung. Auf dem Weg zu einer Ordnungspolitik, in: *Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte*, Bd. 55, H. 12, S. 7-11.
- Strünck, Christoph (2009): Die SPD unter Kurt Beck. Tragisches Scheitern an der Sozialdemokratisierung der Bundesrepublik?, in: Baus, Ralf Thomas (Hg.), *Zur Zukunft der Volksparteien. Das Parteiensystem unter den Bedingungen zunehmender Fragmentierung*, Sankt Augustin/Berlin, S. 33-44.
- Tennstedt, Florian (1983): *Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914*, Köln.

- Vitols, Sigurt (2003): Verhandelter Shareholder Value. Die deutsche Variante einer angloamerikanischen Praxis, in: Beyer, Jürgen (Hg.), Vom Zukunfts- zum Auslaufmodell? Die deutsche Wirtschaftsordnung im Wandel, Wiesbaden, S. 133-155.
- Walter, Franz (2004): Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden.
- Wolgast, Eike (1984): Reform, Reformation, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 5, Stuttgart.
- Zohlhöfer, Reimut (2005): Wirtschaftspolitik und Reformen in der Bundesrepublik Deutschland: Das Beispiel der rot-grünen Koalition, 1998-2003, in: Vorländer, Hans (Hg.), Politische Reform in der Demokratie, Baden-Baden, S. 63-78.

Sammlung und Spaltung des bürgerlichen Lagers. Die Erosion und politische Ausdifferenzierung bürgerlicher Politik begann schon unter Adenauer

Franz Walter

1 Einleitung

Ein gutes halbes Jahrhundert ist es her, dass die CDU/CSU ein „Wahlwunder“ vollbrachte, das es in der deutschen Parlamentsgeschichte weder zuvor je gab noch danach noch einmal geben sollte: Die Union erreichte am 15. September 1957 mit 50,2 % der Stimmen die absolute Mehrheit der Wähler. Das war ein Triumph für die Partei Adenauers, das festigte für einige Zeit ihren Mythos, unschlagbar zu sein, gleichsam als ganz natürliche Gewinner- und Regierungspartei der Westdeutschen dauerhaft zu fungieren. Und es wirkte niederschmetternd für die Sozialdemokraten, die in der rheinischen Republik ebenso auf Dauer ohne jede Chance zu sein schienen. Denn immerhin: Der Abstand der schwindstüchtigen SPD zur kraftstrotzenden CDU/CSU betrug bei den Bundestagswahlen 1957 nicht weniger als 18,4 Prozentpunkte.

Die Überlegenheit der CDU/CSU war nicht einfach Reflex günstiger ökonomischer Umstände und glücklicher außenpolitischer Fügungen. Sie war hart erarbeitet, war Resultat politischer Umsicht. Und sie ging ohne Zweifel auf die herausragende Persönlichkeit Adenauers zurück, der mit seiner Erfahrung, Intuition, der Begabung zur einfachen Ansprache, seiner Härte, mitunter auch seiner Niedertracht die politische Macht und Hegemonie der Christdemokratie auf- und ausbaute. Das war schon erstaunlich. 1957 befand sich Adenauer immerhin bereits im 82. Lebensjahr; und doch wirkte er auf die deutsche Öffentlichkeit weitaus robuster, ja: elastischer und dynamischer, als der mitunter recht phlegmatisch auftretende Ollenhauer.

Eine historische einzigartige und eigenständige Leistung war im Übrigen das Bündnisprojekt der Union, zur großen Integrationspartei des deutschen Bürgertums zu werden. Selbstverständlich war das nicht. Bis 1933 war das Bürgertum, waren die konfessionellen und konservativen Bevölkerungsteile parteipolitisch zersplittert, mehr noch: untereinander verfeindet. Insofern bedeutete die Union etwas Neues, in der deutschen Parteiengeschichte nachgerade Revolutionäres, da ihr Bogen sich normativ und sozial noch erheblich weiter spannte als zuvor der Radius der nationalsozialistischen „Sammelpartei des Protestes“. Die Union bündelte und band als Regierungspartei des neuen deutschen Parlamentarismus die verschiedenen Traditionen, Milieus und Profile, indem sie ihnen ihren autonomen Raum ließ, sie nicht auf starre Grundsätze verpflichtete, nicht durch Verbindlichkeiten den Rahmen eng setzte. Eben dazu war die Sozialdemokratie durch die Bürde ihrer Tradition, durch ihren zentralistischen Organisationstypus und ihre Fixierung auf fixe Programmprinzipien lange nicht in der Lage. Die Union dehnte sich aus, weil sie flexibler und elastischer agierte (Heidenheimer 1961: 246).

2 Atomexperten gegen die Atompolitik des Kanzlers

Indes: Im Zenit des Erfolges lauert nicht selten schon der Absturz. Man hat das häufig erlebt. Jetzt konnte man es auch bei der CDU beobachten. Ausgerechnet das Jahr 1957 markierte einen Einschnitt in der bürgerlichen Erfolgsgeschichte, welcher der CDU in den Jahrzehnten danach mehr und mehr zu schaffen machte, sie letztlich die hegemoniale Rolle in der bundesdeutschen Republik kostete. Es begann am 12. April 1957. An diesem Tag ging in den Redaktionsbüros der deutschen Zeitungen ein Memorandum ein, das aus dem Büro des Göttinger experimentellen Chemikers Otto Hahn versandt worden war. Das maßgeblich vom Physiker und Philosophen Carl-Friedrich von Weizsäcker verfasste Manifest kursierte fortan als „Erklärung der Göttinger Achtzehn“. Bei den „Göttinger Achtzehn“ handelte es sich um die damals angesehensten Atomwissenschaftler Deutschlands, die seit den 1920er Jahren auf ihrem Gebiet eine Spitzenstellung in der internationalen Forschung einnahmen.

Worum ging es, in diesen Frühlingstagen 1957? Die Republik sah sich plötzlich über die Pläne atomarer Ausrüstung deutscher Streitkräfte mit der Atomfrage konfrontiert. Im Jahr 12 nach Ende des Zweiten Weltkrieges hatte die Mehrheit der Deutschen mit Waffen, Armeen, Gefechtsplänen und dergleichen sonst nichts im Sinn. Vor allem fürchtete man, nach den Schrecken von Hiroshima und Nagasaki, den Einsatz von Atomwaffen mitten in Europa. Und die Majorität der Deutschen hatte bis dahin den Eindruck, dass ihre regierenden Politiker ähnlich dachten, dass auch sie das atomare Teufelszeug für Verteidigungszwecke ablehnten (Schwarz 1991: 333). Diesen Eindruck hatte Adenauer auch öffentlich durchaus erweckt. Insofern traf es die atompazifistisch durchwirkte deutsche Gesellschaft wie ein Schock, als erkennbar wurde, dass der Regierungschef, angefeuert von seinem agilen Verteidigungsminister Strauß, lockeren Schritts das nukleare Terrain betrat. Für Adenauer war die atomare Bewaffnung der Bundeswehr nun eine Frage der Souveränität, der Ebenbürtigkeit, der Gleichberechtigung mit anderen großen europäischen Mächten (Schwarz 1991: 330; Schwarz 1989).

Um die Bedeutung der Nuklearwaffen vor den ängstlichen Deutschen herunterzuspielen, nannte er in einer Pressekonferenz am 5. April 1957 die taktischen Atomwaffen „nichts weiter als die Weiterentwicklung der Artillerie.“¹ Man muss annehmen, dass Adenauer diese nonchalante Formulierung noch lange Jahre bereut haben dürfte. Denn nun fegte ein Sturm der Entrüstung durch die Republik.² Selbst in der schlaffen sozialdemokratischen Opposition kehrten für einige Wochen die Lebensgeister zurück – und Adenauer selbst hatte ihr dafür das Elixier verabreicht. Doch im Grunde brauchte er die Sozialdemokraten auch dann nicht zu fürchten.

Weit gefährlicher waren die renommierten, in erklecklicher Zahl mit Nobelpreisen ausgezeichneten Atomphysiker, die es gerade in Deutschland, vor allem in Göttingen (Leithäuser 1957: 34ff), seit den 1920er Jahren reichlich gab. Schließlich handelte es sich um wirkliche Experten auf ihrem Gebiet, gleichsam um Olympiers der naturwissenschaftlichen Forschung. Und ausgerechnet von diesen Atomphysikern ging der schärfste Protest gegen die neuen Atompläne Adenauers aus. In die Geschichte ging die Professorenaktion als

¹ Ein stenografischer Auszug aus der Erklärung Adenauers findet sich in: Der Spiegel, 17.04.1957, S. 8.

² Vgl. o.V.: Beschwörender Appell der deutschen Atomforscher, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.04.1957; Rupp (1980: 81f)

„Göttinger Erklärung“ ein.³ Ganz korrekt war dieses Etikett nicht. Zwar hatten in der Tat achtzehn Atomphysiker das Memorandum unterschrieben, doch nur vier davon – Werner Heisenberg, Karl Wirtz, Otto Hahn und Carl-Friedrich von Weizsäcker – lehrten bzw. forschten 1957 an der Göttinger Georg-August-Universität. Aber so konnte man sich prächtig in die Tradition der „Göttinger Sieben“ von 1837 stellen, die seinerzeit gegen die Suspendierung der Verfassung durch König Ernst August öffentlich protestiert hatten und ihre Zivilcourage mit Amtsenthebung, teilweise auch Verbannung bezahlen mussten. Nichts davon drohte den achtzehn Hochschullehrern im Jahr 1957, gleichwohl stiftete es historische Legitimation und verschaffte die Gloriette vom „Mannesmut vor Fürstenthronen“.

Im Übrigen kam der politische Initiator und Vordenker der Gruppe in der Tat aus Göttingen, Carl-Friedrich von Weizsäcker, Sohn des Ribbentrop-Staatssekretärs Ernst Freiherr von Weizsäcker und Bruder des späteren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Er hatte beim gemeinsamen Frühstück mit einem Kollegen, dem Experimentalphysiker Walter Gerlach, in der Morgenzeitung die Artillerie-Äußerung des Kanzlers gelesen (Kraus 2001: 199f; Lindner 2002: 114-119; Rupp 1980: 77f). Prompt telefonierte er die Prominenz der deutschen Atomphysik zusammen und verfasste einen Entwurf für das professorale Manifest, das am 12. April, exakt eine Woche nach der Pressekonferenz des Kanzlers, über das Büro von Otto Hahn an die Zeitungen ging – und eine in der Geschichte der Bundesrepublik nahezu einzigartige Resonanz erzielte. Die universitären Atomexperten – die meisten darunter waren schon zu Hitlers Zeiten im Uran-Verein eifrig an atomaren Experimenten beteiligt (Müller 1990: 553; Karlsch 2005) – formulierten ihre „tiefe Sorge“ über die Absichten der Bundesregierung. Sie belehrten die deutsche Öffentlichkeit und ihren Kanzler, dass auch taktische Atomwaffen die „zerstörende Wirkung normaler Atombomben“ besäßen. Um das Unheil vorstellbar auszumalen, wiesen sie darauf hin, dass eine Wasserstoffbombe „einen Landstrich von der Größe des Ruhrgebiets zeitweilig unbewohnbar machen“ könne. Auf Anraten des Religionsphilosophen Martin Buber hatten sie es in ihrem Manifest nicht nur bei einem Appell an die Politik belassen, sondern auch eine Selbstverpflichtung abgegeben, in dem sie versicherten, dass keiner der Unterzeichner „sich an der Herstellung, der Erprobung oder dem Einsatz von Atomwaffen in irgendeiner Weise“ beteiligen werde (Hattrup 2004: 172; Weizsäcker 1958: S. 125f). Seither gelten die „Göttinger Achtzehn“ weithin als mutige Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Bürgertugend in der ansonsten düsteren Restaurationsära des autoritären Patriarchen Adenauer. Man gedenkt ihrer gerne als Warner vor der atomaren Apokalypse, als durch die eigene Lebensgeschichte geläuterte und ethisch angetriebene Propheten ziviler Friedfertigkeit (vgl. beispielhaft Birkenmaier 2007; Hauswedell 1987).

Für eine solche historische Zuordnung spricht gewiss einiges. Doch hat es auch schon zeitgenössisch nicht ganz wenige Betrachter gegeben, die der Physikerelite bemerkenswerte politische Naivität vorwarfen. Besonders pointiert tat dies in einem Radiovortrag bereits im Herbst 1956 der Existenzphilosoph Karl Jaspers: „Zwischen der Ingeniosität ihrer technischen Erzeugung einerseits und der Ahnungslosigkeit ihres politischen Denkens andererseits klafft ein Abgrund. Erschrocken vor dem, was sie angerichtet haben, fordern sie mit Friedensgedanken eine Lösung, indessen sie die Sache weitertreiben. So intelligente Männer wollen und wollen nicht, sie verhalten sich wie Kinder und sprechen von Tragödie“ (Jaspers 2003: 177). Diese Ambivalenz zeigt auch der letzte Satz des Memorandums der Göttinger Achtzehn: „Gleichzeitig betonen wir, dass es äußerst wichtig ist, die friedliche

³ Die Erklärung ist abgedruckt in: Kraus (2001: 202f)

Verwendung der Atomenergie mit allen Mitteln zu fördern, und wir wollen an dieser Aufgabe wie bisher mitwirken.“

Die Exzellenz der deutschen Physik ging mithin auf demonstrative Distanz zur atomaren Forschung, die der Waffenproduktion diente, bekundete aber zugleich ihren Willen, bei nuklearen Experimenten, die der zivilen Verwendung nutzen sollten, mit umso größerem Eifer bei der Sache zu sein (Stamm 1981: 154). Das mochte naiv sein. Das konnte aber auch – neben der unzweifelhaft pazifistischen Einstellung einiger aus dem Kreis der Achtzehn – ein verblüffend kühles interessenpolitisches Vorgehen bedeuten. Denn die jederzeit uneingeschränkt hervorgehobene Beschränkung auf eine allein zivil genutzte Atomenergie bot den Atomphysikern in Deutschland die einzige Möglichkeit, wieder zurück ins Spiel der weltweiten Nuklearforschung zu kommen. Deutsche Physiker, die an der Atombombe für deutsche Streitkräfte bastelten – das war nach 1945 undenkbar und von den Alliierten strikt untersagt und darüber machten sich die „Göttinger“ auch keine Illusionen (Eckert 1989: 120; Kraus 2001: 133f). Insofern konzentrierten sie sich strategisch auf die Reaktorforschung, auf die Entwicklung der Atomenergie für friedliche Zwecke. Adenauers Liebäugeln mit taktischen Atomwaffen indes gefährdete ihr Projekt (Heisenberg 1976: 265; Kraus 2001: 188ff). Zumindest *auch* aus diesem Grund mussten sie dem Kanzler in irgendeiner öffentlichkeitswirksamen Weise energisch in die Parade fahren.

Überhaupt waren *peu à peu* kumulierte Enttäuschungen über Adenauer kräftig mit im Spiel, insbesondere bei Werner Heisenberg, gewissermaßen der Star unter den Stars der Atomphysik. Schon mit 24 Jahren war er durch seine Arbeiten zur Quantenmechanik weltbekannt geworden. Das brachte ihm mit 26 Jahren eine ordentliche Professur, mit 32 gar den Nobelpreis ein. Heisenberg war ein enorm ehrgeiziger Mann, der in der jungen Bundesrepublik auch politisch Einfluss nehmen wollte (Hermann 1994: 97f; Leithäuser 1957: 77). In der Tat avancierte er für einige Jahre zum vielleicht wichtigsten Wissenschaftsorganisator Europas. Heisenbergs Mission war die zivile Förderung der Atomenergie, für die er Konrad Adenauer auch schnell begeistern konnte. Doch Heisenberg fehlte es wie vielen Naturwissenschaftlern an Verständnis für die besonderen Regeln und Rhythmen der Politik. Er begriff nicht, dass in politischen Entscheidungsprozessen kaum etwas zügig und stringent ging, dass stets rationalitätswidrige Kompromisse geschlossen werden mussten, dass man Rücksichten auf Stimmungen und Emotionen zu nehmen hatte. Wäre es nach Heisenberg gegangen, dann hätte ein Rat naturwissenschaftlicher Weiser die öffentlichen Angelegenheiten nach Maßgabe streng wissenschaftlicher Erkenntnisse geregelt (Heisenberg 1976: 239; Müller 1990: 70f; Osietzki 1984: 259 u. 346). Aber eben mit dieser Attitüde und seinen ständigen Anmahnungen nervte er allmählich das Kanzleramt in Bonn und manövrierte sich so selbst ins Abseits (Osietzki 1984: 131ff). Als Heisenberg auch mit seinem jahrelang emsig betriebenen Projekt scheiterte, das Göttinger Max-Planck-Institut nach München – dem Ort angenehmster Jugenderinnerungen – zu verlegen, um dort den ersten deutschen Versuchsreaktor im Rahmen eines großen Forschungszentrums zu installieren, war er zutiefst gekränkt – und dem Kanzler, den er doch so lange hofiert hatte, denkbar gram (Gleitsmann 1986: 83ff).

Werner Heisenberg ging dann auch nicht ins Kanzleramt als Konrad Adenauer die Physiker dazu einlud, um den Atomstreit zu beenden. Zunächst hatte Adenauer nach Veröffentlichung der Göttinger Erklärung gar noch weitere Schärfen in den Disput hineingebacht. Aber die öffentliche Meinung stand nahezu geschlossen hinter den Professoren und gegen den Regierungschef (Schwarz 1991: 335f). Die Bundestagswahlen standen vor der

Tür; also konnte sich Adenauer keinen Wahlkampf um Atomraketen leisten, zumal die Demoskopien ermittelten, dass rund zwei Drittel der Bevölkerung eine Atombewaffnung ablehnten (DIVO-Institut 1962: 15f). Der für Adenauer unerquickliche Streit musste folglich vom Tisch. Auf Wunsch des Kanzlers erschienen am 17. April fünf der achtzehn Protestler im Palais Schaumburg. Adenauer begegnete ihnen freundlich, gelassen, ja heiter. Am Ende der rund siebenstündigen Beratung präsentierte sein Pressesprecher, der gewandte Felix von Eckardt, ein gemeinsames Kommuniqué, in dem alle Beteiligten sich durch Unterschrift zum Frieden und zur allgemeinen Abrüstung bekannten (Rupp 1980: 80; Sonntag 1982: 45).

3 Nationalprotestantische Abspaltung

Einen Monat später schien auch das nächste Problem einer innerbürgerlichen Fronde für Adenauer vom Tisch zu sein. Denn im Mai 1957 löste sich die „Gesamtdeutsche Volkspartei“ (GVP) auf. Lediglich fünf Jahre hatte die Partei existiert, hatte bei überlokalen Wahlen niemals auch nur ein einziges Mandat errungen. Sie schien sich also lediglich in die durchaus nicht geringe Zahl von Parteigründungen eingereiht zu haben, die dann rasch wieder im Nichts versandeten. So nahm es auch Adenauer erleichtert im Frühjahr 1957 wahr.

Indes, ganz so folgenlos blieb das Experiment „Gesamtdeutsche Volkspartei“ nicht. Um ihrer Bedeutung nachzuspüren braucht man sich nur der beiden einzigen Bundespräsidenten zu erinnern, welche die SPD nach 1949 stellte: Gustav Heinemann und Johannes Rau. Beide hatten das politische Handwerk nicht in den Zeltlagern der sozialistischen Jugend oder auf den Zahlabenden sozialdemokratischer Ortsvereine gelernt, sondern in den Debattierunden der „Gesamtdeutschen Volkspartei“. Auch Erhard Eppler, über ein Vierteljahrhundert so etwas wie der Cheftheoretiker der deutschen Sozialdemokraten, kam aus der GVP und war in Ethik wie Semantik unverkennbar durch die Kultur dieser Partei geprägt – was dann über den schwäbischen Vordenker *peu à peu* in den programmatischen Fundus der SPD hineintröpfelte. Irgendetwas Besonderes also musste es mit dieser „Gesamtdeutschen Volkspartei“ denn doch auf sich gehabt haben.

Alles hing vom Beginn her an einer Person: Gustav Heinemann.⁴ Der Jurist Heinemann hatte erst als junger Erwachsener sein christliches Erweckungs Erlebnis – dann aber gründlich. Er wurde, nun stark pietistisch geprägt, zu einem Protagonisten des deutschen Protestantismus, vertrat in den Jahren des Nationalsozialismus als Rechtsanwalt die Anliegen der „Bekennenden Kirche“, war nach 1945 Präses im Rat der EKD. All das machte ihn, der nach Ende des Krieges zugleich als Oberbürgermeister von Essen amtierte, interessant für Konrad Adenauer, genauer für dessen Projekt, aus der anfangs noch katholisch dominierten CDU eine wirklich überkonfessionelle Sammelpartei des bürgerlichen Deutschlands zu kreieren. Kurzum: Adenauer brauchte den damals entscheidenden Repräsentanten des Protestantismus, bekam ihn auch und machte ihn 1949 zum Innenminister in seinem Kabinett. Ein knappes Jahr ging das auch gut, aber dann kam es zum großen, nie mehr zu kitten- den Bruch zwischen den beiden. Adenauer verfasste – wie er das gerne zu machen pflegte – ohne Absprache mit den übrigen Bundesministern ein Memorandum für die Hohen Kommissare, in dem er deutsche Soldaten und militärische Ausrüstung für das westliche Sicherheitsbündnis anbot. Als Heinemann davon erfuhr, war die Empörung groß und die Bereit-

⁴ Zu Heinemann vgl. Baring 1999; Thierfelder/Riemenschneider 1999; Schreiber/Sommer 1969.

schaft, weiter im Kabinett mitzuwirken, *perdu*. Der Innenminister erklärte folglich seinen Rücktritt (Schwarz 1999).

Ganz ohne Sorge betrachtete der Bundeskanzler die Demission seines Renommierprotestanten zunächst nicht, doch schon bald zeigte sich, dass der Schritt Heinemanns keine Anti-Adenauer-Welle in den evangelischen Bevölkerungskreisen der Bonner Republik auszulösen vermochte. Selbst Heinemann zögerte über zwei Jahre, bis er der CDU endgültig den Rücken kehrte. Im November 1951 hatte er, noch als Christdemokrat, die „Notgemeinschaft für den Frieden Europas“ gegründet, aus der ein Jahr später die „Gesamtdeutsche Volkspartei“ hervorging. Die Partei wollte eine Art Sammelbündnis von Gegnern der Adenauerschen West- und Deutschlandpolitik werden und tatsächlich fanden sich dort auch einige Fundamentalpazifisten, junge Nationalkonservative, vereinzelte Linkskatholiken ein. Die prominenteste Vertreterin des Katholizismus war die vormalige Partei- und Fraktionsvorsitzende des „Zentrums“, Helene Wessel, die in den folgenden Jahren zusammen mit Heinemann Hauptrednerin und -darstellerin auf den Bühnen der GVP war. Doch eine veritable Strömung des Katholizismus repräsentierte Helene Wessel nun auch nicht, sie blieb eher eine Einzelgängerin (Friese 1993: 207-255). Überdies war die GVP im Kern genuin protestantisch, genauer: eine kleine Gesinnungselite aus der Tradition linksprotestantischer Bruderräte der „Bekennenden Kirche“. Der übergroße Rest des evangelischen Bürgertums blieb jedoch gegenüber der GVP zur großen Enttäuschung Heinemanns entschieden reserviert.

Zudem wuchs die GVP nicht zu einer Partei mit einem umfassenden politischen Programm. Zwar hatte die Handvoll katholischer Mitglieder einige Sätze zur Wirtschafts- und Sozialpolitik verfasst, aber das durchdrang weder die Agitation noch die Praxis der GVP. Nur die schroffe Negation der Militär-, West- und Deutschlandpolitik der Adenauer-CDU verband alle Aktivisten und Sympathisanten, einige vage Vorstellungen von einem vereinten Europa – nicht unbeliebt waren schon damals Paradigmen von der „dritten Kraft“ oder eines „dritten Weges“ – umkreisten diesen Grundkonsens. Doch der unzweifelhaft gemeinsame Nenner lag einzig in der Option, Deutschland aus den beiden Militärbündnissen „auszuklammern“ – wie man das in der GVP programmatisch formulierte –, um so die Wiedervereinigung Deutschlands zu ermöglichen (Klein 2005: 194-211 u. 264-277).

Leichte Jahre waren es nicht, die die „Gesamtdeutschen“ zwischen 1952 und 1957 durchlitten. Im Grunde erlebten sie ein halbes Jahrzehnt voll von Verunglimpfungen, Demütigungen und Enttäuschungen. Als sie anfangen, hatten viele fest damit gerechnet, für eine Mehrheit der Deutschen, mindestens des protestantischen Bürgertums, zu sprechen. Schließlich war der nationale Gedanke seit über einhundert Jahren der Integrations- und Identitätsstoff der evangelisch-bürgerlichen Schichten in Deutschland gewesen. Doch ignorierten die GVP-Aktivisten, dass die Furcht vor Sozialisten und Kommunisten nicht minder konstitutiv für die bürgerlichen Lebenswelten in Deutschland war, seit den Enteignungen und Vertreibungen im früheren Mittel- und Ostdeutschland nach 1945 sich gar noch verstärkt hatte. Diese geringe Sensibilität für die Sicherheitsbedürfnisse der deutschen Mitte und Rechten in der GVP machte es deren Gegner einfach, die Kampagne mit harter Zielstrebigkeit zu führen. Adenauer und seine Propagandamannschaften brauchten nicht lange, um die „Heinemänner“ in die Schmutzdecke bestenfalls weltfremder und sektiererischer Neutralisten, womöglich gar „fellow travellers“ der Moskauer Weltrevolution abzudrängen (Müller 1990: 281-326).

Die GVP lieferte dazu noch die passenden Vorlagen, vor allem im Bundestagswahljahr 1953. Die Partei mit ihren paar hundert Mitgliedern aus den akademischen Schichten agierte organisatorisch amateurhaft, entbehrte ausreichender Finanzen und erfahrener Funktionäre, die 5 % Hürde drohte. Insofern suchte man nach Partnern, die Geld, Wahlkampftätigkeiten, Mobilisierungskompetenz, Stimmen beibringen konnten. Und so kam man auf den „Bund der Deutschen“, eine ebenfalls neutralistische Organisation mit erkennbaren, wenngleich durchaus dezent verhüllten Sympathien für den Osten Deutschlands. Seit 1990, seit dem Zugang zu SED und Stasi-Akten, weiß man gewiss genauer als 1953, in welchem Maße dieser Verein von der SED gesteuert und alimentiert wurde. Aber man brauchte es auch schon damals nicht zu übersehen. Doch gab es im 20. Jahrhundert gerade unter linksprotestantischen Lehrern, Professoren und Pfarrern einen bemerkenswert konstanten wie verblüffend naiven Anti-Anti-Kommunismus, den die kühlen Strategen in KPD/SED beherrscht und planvoll nutzten. Natürlich hatte niemand aus der GVP-Prominenz auch nur die geringste Passion für den östlichen Kommunismus, aber ihre verzweifelt-fahrlässige Wahlkooperation mit dem „Bund der Deutschen“ machte es der CDU/CSU leicht, eben dies gnadenlos häufig zu behaupten. Die Zusammenarbeit wurde zum Desaster für die GVP. Mehrere Mitglieder verließen wütend die Partei und am Abend des Wahlkampfsonntags, am 6. September 1953, stand fest, dass die GVP auf ganzer Linie gescheitert war. Lediglich 1,16 % der Wähler – 318.823 Bundesbürger – hatten sich hinter ihre Konzeption gestellt (Jobke 1974: 151f). Die Union des Konrad Adenauer hingegen feierte einen Triumph – ihr Stimmenanteil erhöhte sich um 14,2 Prozentpunkte. Im Ergebnis bedeutete das eine absolute Mehrheit der Mandate im Bundestag – und ein überwältigendes plebiszitäres Votum für die Sicherheits- und Westpolitik des Bundeskanzlers.

Vorausschauende „Gesamtdeutsche“ wie Erhard Eppler machten sich fortan nur noch wenig Illusionen über die Zukunftsaussichten ihrer Kleinstpartei. Im Oktober 1955 schied Eppler aus der GVP aus, im Januar 1956 trat er den Sozialdemokraten bei (Heimann 1984: 1487ff). Gustav Heinemann und Johannes Rau brauchten dazu länger, aber ein gutes Jahr später gingen auch sie den Weg Epplers, zusammen mit der großen Mehrheit der Partei. Auf dem letzten Parteitag der GVP, Mitte Mai 1957 in Essen, beschlossen die Delegierten die Auflösung der Organisation und fassten dann ein Votum für den Anschluss an die Ollenhauer-SPD, der man bereits in der sogenannten Paulskirchen-Bewegung 1955 außerparlamentarisch ein schönes Stück näher gekommen war. Ganz großes Aufsehen erregten diese Vorkommnisse zeitgenössisch allerdings nicht, dafür war die GVP einfach zu unbedeutend geblieben.

Doch in der langen historischen Perspektive werden die keineswegs unbeträchtlichen Auswirkungen auf die Parteienkonstellation in Deutschland augenfälliger. Die „Gesamtdeutschen“ verloren sich nicht spurlos im Fußvolk der SPD, begnügten sich nicht mit Positionen in der vierten oder fünften Reihe der Parteihierarchie, sondern eigneten sich prägende Rollen an. Unter dem Einfluss früherer GVP'ler wurde die SPD zwischen den 1960er und 1980er Jahren in ökologischer und sicherheitspolitischer Hinsicht, auch in Grundsatzfragen dezidiert protestantischer, gewissermaßen linksbürgerlicher – ob in jedem Falle zum Nutzen der Partei, das ist gewiss strittig. Die Union verlor demgegenüber in langer Sicht das christliche Vertretungsmonopol in der Parteienkonkurrenz. Und so wird im weiten historischen Rückblick immer schärfer erkennbar, wie sehr die CDU/CSU schon in den 1950er Jahren, auf dem Höhepunkt ihrer Sammlungspolitik, wichtige Schlachten um die Einheit des Bürgertums verlor: 1957 mit dem Protest der bedeutendsten Nobelpreisträger

und Atomforscher gegen die Rüstungspläne Adenauers, kurz darauf mit der Konversion exponierter Protestanten zur SPD.

4 Risse im bürgerlichen Lager

Und Adenauer hatte in dieser Zeit seine Gegner in der FDP vermehrt. Für die sogenannten Jungtürken aus Düsseldorf um Willi Weyer und Wolfgang Döring wurde er gar zum Hauptfeind in der Politik schlechthin. Mitte der 1950er Jahre hatte Adenauer ständig Druck auf den freidemokratischen Koalitionspartner ausgeübt, hatte ihnen gedroht, hatte sie erpresst. Ganz offenkundig ging es ihm darum, die Liberalen zu spalten, den CDU-nahen Flügel des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit Franz Blücher zur CDU herüberzuziehen, das Adenauer-feindliche Spektrum der FDP um Thomas Dehler dagegen zu marginalisieren und abzudrängen. Als Adenauer zudem noch Pläne für eine Wahlrechtsreform lancierte, die wohl, wären sie realisiert worden, das parlamentarische Aus der FDP bedeutet hätten, reagierten die Jungtürken aus Nordrhein-Westfalen hart und kühl. Sie ließen die christdemokratisch-liberale Landesregierung in Düsseldorf platzen und bildeten jäh eine Koalition mit den Sozialdemokraten (Papke 1998: 228). Das bedeutete in der Tat eine Zäsur. Denn ausgerechnet der einige Jahre zuvor noch am weitesten rechts angesiedelte Landesverband der FDP kündigte in diesem zutiefst bürgerliche Jahrzehnt die bürgerliche Geschlossenheit auf und probte die Allianz mit den bis dahin auch und gerade in den eigenen Reihen streng verfeimten Sozialisten (Lösche/Walter 1996: 41ff). Der Coup der freidemokratischen Jungtürken markierte allerdings mehr als nur eine bockige Reaktion auf die Wahlrechtspläne des Kanzlers, die unterdessen sowieso rasch wieder in den Schubladen verschwanden; der Düsseldorfer Koalitionswechsel sollte künftig die Stellung im Parteiensystem verändern, den Liberalen neue Beweglichkeiten eben auch nach links verschaffen. Eine sozialliberale Idee – wie später unter Werner Maihofer mit seinem Credo vom „historischen Bündnis“ – lag der Rochade indes keineswegs zugrunde. Doch sollte dieses Manöver die politische Landschaft in der Bundesrepublik auf mittlere Frist erheblich – und durchaus zuungunsten der CDU – verändern. Und die Verantwortung dafür lag beim Alten von Rhöndorf, dem schlauen Fuchs der bundesdeutschen Nachkriegspolitik, der im Falle der FDP seine taktischen Tricks aber weit überstrapaziert hatte. Er bewirkte das Gegenteil von dem, was er ursprünglich beabsichtigt hatte. Adenauers rücksichtsloses Vorgehen hatte die Gegner des Kanzlers in der FDP gestärkt, nicht geschwächt. Der bundesdeutsche Regierungschef hatte somit diejenigen Kräfte freigesetzt, die aus dem bürgerlichen Lager ausicherten und mit den Sozialdemokraten Bündnisse zumindest testen wollten – auf Kosten der Union. Ein bis dahin stabiles Tabu der prononcierten Distanz zu den „Roten“ war dadurch innerbürgerlich im rechten Liberalismus gebrochen. Die Schranke zwischen den akademischen und gewerblichen Bürgern und den sozialdemokratischen Arbeitern war zwar noch keineswegs beseitigt, aber doch ein beachtliches Stück zur Seite geräumt worden.

Kurzum: Schon in den 1950er Jahren taten sich die ersten Risse zwischen Teilen des Bürgertums und der politischen Leitformation des „bürgerlichen Lagers“ auf. In den folgenden Jahrzehnten vertiefte sich diese Kluft weiter und weiter, über die „Spiegel-Affäre“, den antibürgerlichen Protest der bürgerlichen Studenten in APO-Zeiten, die Bildung und Ausbreitung der Grünen vorwiegend in den akademischen Milieus der Republik. Friedens-

und Umweltfragen spielten in diesen innerbürgerlichen Konflikten stets eine gewichtige Rolle. Und heute sind die Parteien des traditionellen bürgerlichen Lagers – CDU/CSU und FDP – gerade in den Schichten mit Hochschulzertifikaten weit abgehängt. Sozialdemokraten, Linke und Grüne hingegen kommen in den bildungsbürgerlichen Quartieren auf rund 60% der Stimmen (Walter 2008: 166).

Ihren Ausgang nahm diese Entwicklung bereits in der Ära Adenauer.

Literatur

- Baring, Arnulf (1999): Gustav Heinemann und der Machtwechsel, in: Gustav Heinemann und seine Politik. Wissenschaftliches Symposium am 10. Mai 1999, Berlin, S. 41-53.
- Birkenmaier, Werner (2007): Atomforscher entfachen Proteststurm, in: Stuttgarter Zeitung, 11.04.2007.
- DIVO-Institut (Hg.) (1962): Umfragen 1959/60, Bd. 3/4 (Ereignisse und Probleme des Jahres im Urteil der Bevölkerung), Frankfurt a.M.
- Eckert, Michael (1989): Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 37, H. 1, S. 115-143.
- Friese, Elisabeth (1993): Helene Wessel, Essen.
- Gleitsmann, Rolf-Jürgen (1986): Im Widerstreit der Meinungen. Zur Kontroverse um die Standortfindung für eine deutsche Reaktorstation (1950-1955). Ein Beitrag zur Gründungsgeschichte des Kernforschungszentrums Karlsruhe und zu einem Kapitel deutscher Kernenergiegeschichte, Karlsruhe.
- Hattrup, Dieter (2004): Carl Friedrich von Weizsäcker. Physiker und Philosoph, Darmstadt.
- Hauswedell, Corinna (1987): Keine Kenntnis von den Erkenntnissen? 30 Jahre „Göttinger Erklärung“, in: Wissenschaft und Frieden, Bd. 5, H. 2, ohne Seitenangabe.
- Heidenheimer, Arnold J. (1961): Der starke Regierungschef und das Parteien-System. Der „Kanzler-Effekt“ in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 2, H. 2, S. 241-262.
- Heimann, Siegfried (1984): Die Gesamtdeutsche Volkspartei, in: Stöss, Richard (Hg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Bd. 2, Opladen, S. 1478-1508.
- Heisenberg, Werner (1976): Der Teil und das Ganze, München.
- Hermann, Armin (1994): Werner Heisenberg mit Selbstzeugnissen und Bilddokumenten, Hamburg.
- Jaspers, Karl (2003): Die Atombombe und die Zukunft des Menschen. Rundfunkvortrag vom Oktober 1956, abgedruckt in: Kreikamp, Hans-Dieter (Hg.), Die Ära Adenauer 1949-1963, Darmstadt, S. 177.
- Jobke, Barbara (1974): Aufstieg und Verfall einer wertorientierten Bewegung. Dargestellt am Beispiel der Gesamtdeutschen Volkspartei, Freiburg i. Br.
- Karlsch, Rainer (2005): Hitlers Bombe. Die geheime Geschichte der deutschen Kernwaffenversuche, München.
- Klein, Michael (2005): Westdeutscher Protestantismus und politische Parteien. Anti-Parteien-Mentalität und parteipolitisches Engagement von 1945 bis 1963, Tübingen.
- Kraus, Elisabeth (2001): Von der Uranspaltung zur Göttinger Erklärung. Otto Hahn, Werner Heisenberg, Carl Friedrich von Weizsäcker und die Verantwortung des Wissenschaftlers, Würzburg.
- Leithäuser, Joachim G. (1957): Werner Heisenberg, Berlin.
- Lindner, Konrad (2002): Carl Friedrich von Weizsäckers Wanderung ins Atomzeitalter. Ein dialogisches Selbstporträt, Paderborn.
- Lösche, Peter/Walter, Franz (1996): Die FDP, Darmstadt.
- Müller, Josef (1990): Die Gesamtdeutsche Volkspartei. Entstehung und Politik unter dem Primat nationaler Wiedervereinigung 1950-1957, Düsseldorf.

- Müller, Wolfgang D. (1990): Geschichte der Kernenergie in der Bundesrepublik Deutschland. Anfänge und Weichenstellungen, Stuttgart.
- Osietzki, Maria (1984): Wissenschaftsorganisation und Restauration. Der Aufbau außeruniversitärer Forschungseinrichtungen und die Gründung des westdeutschen Staates 1945-1952, Köln/Wien.
- Papke, Gerhard (1998): Liberale Ordnungsmacht und nationale Sammlungsbewegung oder Mittelparitätspartei? Die FDP-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946-1966, Düsseldorf.
- Rupp, Hans Karl (Hg.) (1980): Die andere Bundesrepublik. Geschichte und Perspektiven. Eine Auseinandersetzung in Vorträgen, Marburg/Lahn.
- Sonntag, Philipp (1982): Der Streit um die atomare Bewaffnung. Argumente der Ära Adenauer, in: Militärpolitik Dokumentation, Bd. 25, H. 6, S. 1-113.
- Schreiber, Hermann Gustav W./Sommer, Frank (1969): Gustav Heinemann, Bundespräsident, Frankfurt a.M.
- Schwarz, Hans-Peter (1999): Gustav Heinemann und Konrad Adenauer, in: Gustav Heinemann und seine Politik. Wissenschaftliches Symposium am 10. Mai 1999, Berlin, S. 32-40.
- Schwarz, Hans-Peter (1991): Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967, Stuttgart.
- Schwarz, Hans-Peter (1989): Adenauer und die Kernwaffen, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 37, H. 4, S. 567-593.
- Stamm, Thomas (1981): Zwischen Staat und Selbstverwaltung. Die deutsche Forschung im Wiederaufbau 1945-1965, Köln.
- Thierfelder, Jörg/Riemenschneider, Matthias (Hg.) (1999): Gustav Heinemann, Christ und Politiker, Karlsruhe.
- Walter, Franz (2008): Baustelle Deutschland, Frankfurt a.M.
- Weizsäcker, Carl Friedrich von (1958): Ich-Du und Ich-Es in der heutigen Naturwissenschaft, in: Merkur, Bd. 12, H. 120, S. 124-126.

Das Abenteuer Parteienforschung im geteilten Deutschland der 1960er und 1970er Jahre

Alf Mintzel

1 Einleitung

„De nobis ipsius silemus“¹

„Von uns selbst schweigen wir“ (zit. n. Kohli 1981: 421). Dieser Satz und Vorsatz, den der englische Empirist Francis Bacon geprägt hat, weist auf eine Grundregel für den Wissenschaftler und seine Arbeit hin. Nach herrschender Auffassung soll es in der modernen Wissenschaft nicht um die persönlichen Motive, Befindlichkeiten und privaten Lebensphilosophien der Wissenschaftler, nicht um Person und Amt, sondern um die Sache des Erkenntnisgewinns und um die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit gehen. Die Person soll hinter die Sache zurücktreten. Über uns selbst sollen wir schweigen. Unsere Arbeit und Forschungsergebnisse zu würdigen, ist die Aufgabe anderer in der Gemeinschaft der Wissenschaftler. Eine Festschrift bietet ein Medium, diese Aufgabe zu Ehren eines Kollegen zu erfüllen. Ich muss jedoch im Voraus um Generalabsolution und Nachsicht bitten, dass ich mit meinem Beitrag diese Regel durchbreche. Ich berichte über das „Abenteuer Wissenschaft in der Parteienforschung der 1960er und 1970er Jahre im geteilten Deutschland“.

Ein Zusammenhang mit der Forschungsarbeit Ulrich von Alemanns besteht jedoch schon insofern, als wir nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam der zweiten oder, je nach Zurechnung, der dritten Generation sozialwissenschaftlicher Parteienforscher angehört und unter gleichen Rahmenbedingungen ähnliche Fragestellungen bearbeitet haben. Wir sind wissenschaftliche Weggefährten. Unsere Kooperation ist zum Beispiel mit Ulrich von Alemanns großen, luziden Beitrag dokumentiert, den er zum Thema „Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik“ für den von Heinrich Oberreuter und mir herausgegebenen Sammelband „Parteien in der Bundesrepublik“ verfasst hat (von Alemann 1990). Sein Beitrag wies ihn einmal mehr nicht nur als einen Sozialwissenschaftler aus, der sich auf den Feldern der Parteienforschung souverän bewegte, sondern die Forschung an vorderer Linie mit vorantrieb. Wir trafen uns auf Konferenzen im In- und Ausland, zum Beispiel in England, und hielten auf gemeinsamen Plattformen Vorträge. Wir pflegten über unsere Forschungsarbeit und über Positionen und Perspektiven der Parteienforschung einen fruchtbaren Gedankenaustausch. Ulrich von Alemann führte von 1974 bis 1979 zusammen mit Jürgen Dittberner und Joachim Raschke den in der Politikwissenschaft von Heino Kaack initiierten „Arbeitskreis Parlamentarismusfragen, Parteien- und Wahlsoziologie“ und förderte an herausragender Stelle die Kommunikation der bundesdeutschen Parteienforscher untereinander und mit Kollegen aus den Nachbardisziplinen. Ich will jedoch nicht mit Namensnennungen und Zuschreibungen zu Zentren und Schwerpunkten bundesdeutscher Parteienforschung zu einer Einordnung ansetzen, dies würde keinem gerecht. Ulrich von Alemanns Beiträge insgesamt und systematisch zu würdigen, ist eine Aufgabe für sich, die einem anderen Beitrag vorbehalten bleiben muss.

¹ Francis Bacon (1620): *Instauratio magna*.

Ich will mit meinem Erfahrungsbericht über die 1960er und 1970er Jahre eine Dimension eröffnen, die zwar jedem Parteienforscher bekannt ist, die aber nach meiner Ansicht in der Parteienforschung bisher, wenn überhaupt, nur am Rande thematisiert worden ist. Es geht um die soziale und politische Standort- und Kontextgebundenheit der Forschungsarbeit. Ich will aufzeigen, unter welchen außerwissenschaftlichen Kontextbedingungen Parteienforschung damals betrieben wurde, welchen politischen Fähigkeiten der Parteienforscher ausgesetzt war und in welche gefährlichen Situationen er geraten konnte. Ich verfolge damit noch eine weitere Absicht. Es geht mir auch darum, der Generation nachwachsender Parteienforscher die Forschungssituation jener Jahre vor Augen zu führen, um die Arbeit und die Arbeitsergebnisse der Generation, der auch Ulrich von Alemann angehört, zeitgemäß würdigen zu können. Zudem will ich die vielfältigen subtilen Wechselbeziehungen zwischen Person und Sache, zwischen Parteienforscher und seinem Gegenstand im hoch kontextgebundenen Forschungsprozess in diesem historischen Zeitabschnitt aufzuzeigen. Der Parteienforscher ist als „Kulturmensch“ durch seine *basic personality* mit der sozialen und politischen Welt verbunden, in die er im individuellen Sozialisations- und Erziehungsprozess „enkulturiert“ worden ist. Er hat eine standortgebundene Selektivität und Perspektivität, denen er nicht enttrinnen kann. Person und Sache stehen in einem komplexen Wechselverhältnis. Wahrscheinlich ist es diese „Selbstverständlichkeit“, die in der Parteienforschung dem Forschungsprozess selbst, seinen zeitlichen sozialen und politischen Rahmen- und Kontextbedingungen und dem Zustandekommen von Erkenntnissen wenig Aufmerksamkeit zollt. In Überblicken über Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland wird dieser Aspekt nicht thematisiert (vgl. etwa Niedermayer/Stöss 1993; Mintzel 1987).

In der Wissenschaftslehre und in der Methodologie der empirischen Sozialforschung unterscheiden wir die Entstehungszusammenhänge, die Begründungszusammenhänge („Logik der Forschung“) und die Verwertungszusammenhänge wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung. Jeder Wissenschaftler steht als Kulturmensch, als Wissenschaftler und als Zeitgenosse unentrinnbar in den Spannungsfeldern dieser Bereiche und ihrer Wertbeziehungen. Parteienforschung ist ein eminent sozialer und politischer Prozess der Erkenntnisgewinnung. Betrachten wir unsere höchst selektiven Forschungsentscheidungen für einen bestimmten Gegenstand und die Begleiterscheinungen und Gefahren des Forschungsprozesses, dann erkennen wir sofort, dass die lehrbuchmäßige Abfolge von Entstehungs- Begründungs- und Verwertungszusammenhang im Forschungsprozess selbst weitgehend aufgehoben oder zumindest durcheinander gebracht wird. Schon während wir Daten erheben und bearbeiten, sind außerwissenschaftliche Institutionen und Organisationen daran interessiert, auf legalen und manchmal auf illegalen Wegen an unser Forschungsmaterial und an unsere noch unpublizierten Auswertungen zu gelangen. Wir können unseren Forschungsgegenstand in heiklen Fragen wahrscheinlich nur „zum Sprechen bringen“, wenn wir die „Psychologie der Forschung“ wirksam werden lassen. Das „Abenteuer Wissenschaft“ gleicht Expeditionen, die halbsbrecherisch werden können. Die einschlägigen Lehrbücher lassen uns in diesen Fällen im Stich. Ich will mit meinem Erfahrungsbericht über die 1960er und 1970er Jahre inner- und außerwissenschaftliche Entstehungs- und Verwertungszusammenhänge dieser Zeit an ein paar drastischen Beispielen aufzeigen.

2 Empirische Parteienforschung in den 1960er und 1970er Jahren

Damals waren die Parteiarhive selbst für hochrangige Vertrauenspersonen noch verschlossen und der Wissenschaft erst recht schwer zugänglich. Es waren die Jahre der *Außerparlamentarischen Opposition* (APO), der Studentenunruhen und des Terrors der *Roten Armee Fraktion* (RAF), als ich meine Forschungen über die CSU betrieb. Ich kam von der Freien Universität Berlin und nicht von einem bayerischen Lehrstuhl für bayerische Landesgeschichte. Heute vergessen wir allzu leicht auch jene besonderen politischen Rahmenbedingungen und Umstände zur Zeit des Kalten Krieges und des geteilten Deutschlands. Die Forschungssituation stellte sich damals ganz anders dar als heute. Die Stiftungen und Forschungseinrichtungen der Unionsparteien, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Hanns-Seidel Stiftung, waren gerade erst gegründet worden und noch im Aufbau begriffen. Gleiches gilt für die Friedrich-Naumann-Stiftung. Das Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung wurde erst 1976 gegründet. In der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung gab es noch kein Archiv für Christlich-Soziale Politik und noch keinen Fundus an Unterlagen zur Geschichte der CSU.² Die CSU hatte bis zum Jahre 1970 niemals Parteitags- und Kongressberichte vorgelegt und nur einmal, im Jahr 1954, ein eigenes Jahrbuch der Partei herausgebracht. Der *Union-Kurier*, eine Beilage zum Bayernkurier mit organisationspolitischen Nachrichten für Parteimitglieder, wurde erst 1967 ins Leben gerufen. Ich musste noch monatelang und über Jahre in den Geschäftsstellen der Bezirksverbände und in der Landesleitung der CSU vorsprechen, und fand, wenn ich überhaupt Zugang zu Akten erhielt, zum Teil desolater Archivverhältnisse vor. Die dezentrale Archivierung von Parteiakten wurde als eine lästige Organisationsarbeit angesehen, die nebenher ohne ausgefeilte Systematik, geschweige denn nach zentralen Vorgaben betrieben wurde. Jeder CSU-Bezirksverband erledigte die Archivierung nach eigenem Gutdünken, auch die Vernichtung von Akten lag im Belieben der Bezirksebene. Die Akten des Bezirksverbandes München, zu denen mir Prinz Konstantin von Bayern den Zugang vermittelt hatte, lagen in einer Badewanne. Sie waren nach einem Umzug dort deponiert worden. Regelmäßige und fortlaufende Organisationsberichte gab es nach heutigen Maßstäben nur in rudimentärer Form. Auch fehlten die Hilfsmittel heutiger Kommunikations- und Informationstechnik. Es gab noch kein FAX, keinen PC, noch keinen Laptop. Recherchieren hieß, auf langen, kostspieligen Informationsreisen, die oft wochenlang dauerten, handschriftlich aufzuzeichnen, was einem in die Hände kam. Günstigenfalls durften ein paar Blätter kopiert werden.

Parteien waren damals, zumal die CSU, aus verständlichen Gründen äußerst sperrige Forschungsgegenstände. Die Grenzgänge zwischen Westberlin und Bayern erschwerten die Forschung noch zusätzlich. Zur hochorganisierten und kommunikationstechnisch gut ausgestatteten Partei wurde die CSU nach zaghaften Anfängen erst seit Mitte der 1960er Jahre vor allem auf der Ebene der Bundeswahlkreise und der Landesleitung, wobei die Kampagnenfähigkeit und die Wahlagitation bei weitem den Vorrang hatten. Die zur Mobilisierung der Partei erarbeiteten statistischen Daten waren schon aus strategischen Gründen streng vertraulich und nur für den internen Gebrauch bestimmt. An solche Materialien heranzu-

² Die Hanns-Seidel-Stiftung e.V. wurde erst im Herbst 1967 ins Leben gerufen. Bis 1972 wurden zwei Gliederungen eingerichtet: (1) Das Bildungswerk der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. und (2) die Akademie für Politik und Zeitgeschichte in der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Das Institut für Internationale Begegnung und Zusammenarbeit nahm erst 1974 seine Tätigkeit auf, das Archiv für Christliche Politik (ACSP) erst in den 1980er Jahren. Der Quellenfundus des Verfassers war anfangs sehr viel größer als der des ACSP. Siehe Mintzel (1975: 348ff).

kommen, war für Parteienforscher so gut wie unmöglich. Parteienforschung war – daran dürfte sich allerdings wenig geändert haben – bei aller Zweckrationalität sozialwissenschaftlicher Methodik gerade unter damaligen Verhältnissen ein hoch empfindlicher sozialer und politischer Vorgang. Wer damals innere Verhältnisse, Entscheidungsstrukturen, Gruppenbildungen, Gegnerschaften und Seilschaften, Vorstandswahlen, Arbeitsgemeinschaften, taktische Koalitionsbildungen und erst recht Finanzverhältnisse untersuchen wollte, musste Sperren überwinden und Abwehrmaßnahmen unterlaufen. Türen gingen zu, Auskünfte wurden verweigert, die missverständene „Objektivität“ des Forschers in Frage gestellt und hinter seinen wissenschaftlichen Interessen politische Absichten vermutet. Man hielt sich bedeckt.

Eine charakteristische Episode: Der Bezirksvorsitzende der CSU Oberbayern und damalige bayerische Landwirtschaftsminister Alois Hundhammer hatte mich auf meine Bitte hin, für die Analyse der Entwicklungsgeschichte der CSU in Oberbayern Einsicht in parteiinterne Materialien zu gewähren, ins Landwirtschaftsministerium zu einem Gespräch eingeladen. Er zeigte sich für mein Forschungsprojekt zunächst aufgeschlossen und bereit, mir Zugang zu gewähren. Plötzlich fragte er mich, als wolle er sich noch einmal vergewissern, von welcher Universität ich komme. Als ich ihm selbstverständlich wahrheitsgemäß antwortete, richtete er sich im großen Sessel hinter seinem Riesenschreibtisch wie ein Prophet aus dem Alten Testament auf (er trug einen imposant langen, eckig zugeschnittenen Kinnbart) und sagte barsch zum Geschäftsführer des Bezirksverbandes: „Herr Mintzel kriegt nichts, was nicht gedruckt ist“, und brach das Gespräch ab. Allein schon die Nennung der Freien Universität Berlin ließ sofort die Zugbrücke hochgehen.

Verständlicherweise wurden unausgesprochen oder laut Fragen nach der Parteizugehörigkeit oder nach dem politischen Standort des Forschers gestellt. Der Vorweis eines wissenschaftlichen Grades und Status reichte keinesfalls aus. Über Jahre hinweg musste durch kontinuierliche Kontaktpflege erst ein Vertrauensverhältnis zu „Schlüsselpersonen“ aufgebaut werden, um an „harte“ Informationen zu gelangen und aktuelle Daten zu erhalten. Es bedurfte unter Umständen verdeckter Methoden, der zeitweisen Übernahme der politischen Semantik der beobachteten Partei und der landsmannschaftlichen Rückversicherung, um am Ende ein empirisch gut abgesichertes Forschungsergebnis zu erreichen.

Eine überaus große Rolle spielte, dass ich ein gebürtiger Bayer aus Franken war und mich in der Geschichte der bayerischen Traditionszonen gut auskannte. Ich stamme aus der ältesten fränkisch-bayerischen Drucker- und Verlegerdynastie. Das 1625 gegründete Familienunternehmen trägt noch heute den Namen Mintzel (Mintzel 2010). Meine zum Teil intimen Kenntnisse lokaler Verhältnisse und „landsmannschaftliche“ Verbindungen erleichterten den eminent sozialen Prozess des sozialwissenschaftlichen Recherchierens. Einem „Preußen“, und noch dazu einem aus Berlin, hätte man nichts anvertraut. Über Beschlüsse von Parteigremien und Geschäftsstellen hätte ich niemals so tief in das Innenleben der CSU eindringen können wie über einzelne Schlüsselpersonen. Der erste Landesvorsitzende der CSU, Josef Müller, stammte aus Oberfranken. Nach dem Kriege hatte es in den Jahren 1947/48 hintergründige pressepolitische Drähte der Seniorchefs der von der US-Militärregierung beschlagnahmten Mintzelschen Buchdruckerei zu Josef Müller gegeben (Mintzel 2010). Müller hatte in München einen Gutteil der Parteiakten aus den Jahren von 1945 bis 1949 quasi bei sich in der Gedonstraße 4 „privatisiert“ und unter Verschluss gehalten. Ich gehörte zu den wenigen, denen er gestattete, in seiner Kanzlei uneingeschränkt Akten auszuwerten. Ich durfte tagelang in seinem „Privatarchiv“ arbeiten und fand in ihm

einen auskunftsfreudigen Parteipatriarchen. Müller war in den dramatischen Gründungs- und Aufbaujahren der CSU ein erklärter und scharfer Gegner Hundhammers gewesen. Andere Schlüsselpersonen waren neben dem schon genannten Prinz Konstantin von Bayern Leo Wagner, der langjährige Vorsitzende des CSU-Bezirksverbandes Schwaben, und leitende Angestellte in der Parteizentrale in München. Wagner war von 1963 bis 1975 Parlamentarischer Geschäftsführer der CSU-Landesgruppe in Bonn und gehörte zum Establishment der Union. Später wurde er verdächtigt, konspirative Verbindungen zum Staatssicherheitsdienst der DDR unterhalten und Informationen geliefert zu haben.³

Sozialwissenschaftliche Parteienforschung war also nicht „historiografische“ Forschung in stillen Archiven und gut geführten Forschungsabteilungen von Stiftungen, die es in ihrem heutigen Umfang und mit ihrer heutigen Professionalität noch gar nicht gegeben hatte. Parteienforschung war in erster Linie langwierige, aufregende Feldforschung „vor Ort“. Es waren abenteuerliche Expeditionen in den „Bayerischen Kongo“ (Franz Josef Strauß)⁴. Ich kam mir manchmal vor wie der Afrika-Forscher Sir Henry Morton Stanley, der im 19. Jahrhundert im Kongo mit David Livingstone nach den Quellen des Nils suchte.

3 Ein denkwürdiges Ereignis

Ich fuhr seit 1967 als wissenschaftlicher Mitarbeiter des damals von Otto Stammer geleiteten Instituts für politische Wissenschaft (des späteren Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung) an der Freien Universität quasi im amtlichen Auftrag des instituts-internen „Arbeitskreises Parteienforschung“ kreuz und quer durch Bayern zu fast allen Großveranstaltungen der CSU. Otto Stammer war neben Ossip K. Flechthelm und anderen der älteren Generation einer der Nestoren der Parteienforschung und ein Mentor meiner CSU-Forschung. Nur mit seiner uneingeschränkten Unterstützung konnte ich fast zehn Jahre lang meine „Bayern-Expeditionen“ durchführen und dramatische Situationen durchstehen. Viele Male besuchte ich in den 1960er und 1970er Jahren nicht nur die CSU-Landesleitung, sondern auch alle zehn CSU-Bezirksverbände. Ich wurde mit der Zeit von der Landesleitung automatisch eingeladen und unter die Ehrengäste platziert. Ich saß häufig vorne und nahe am „CSU-Machtzentrum“. Allmählich gehörte ich – „optisch“ – irgendwie dazu. Als gebürtiger Bayer, der tief in Bayern aufgewachsen war, konnte ich mich „dialektisch“ ausdrücken.

Und so kam es 1968 zu einem denkwürdigen Ereignis.⁵ Als Ehrengast zu einem großen Empfang ins Antiquarium der Residenz geladen, ging ich auf Franz Josef Strauß zu und bat ihn abermals persönlich, mir den Zugang und die Auswertung parteiinternen Materials zu ermöglichen. Strauß stand im Kreise höchster CSU-Amtsträger, darunter war der

³ Darauf kann ich hier nicht näher eingehen. Der Sachverhalt ist umstritten Leo Wagner hatte sich hoch verschuldet und musste deshalb 1975 sein Amt als Parlamentarischer Geschäftsführer niederlegen. Er wurde vom Bonner Landgericht wegen Betrugs verurteilt. Im Jahr 1980 kam ans Tageslicht, dass er wahrscheinlich von östlicher Seite Geld angenommen hatte. Wagner bestritt diesen Vorwurf bis an sein Lebensende. Ich verweise hier lediglich auf: Der Spiegel vom 27.11.2000: CSU-Spion enttarnt, S. 17; http://www.sueddeutsche.de/thema/Leo_Wagner; <http://www.zeit.de/online/2007/07/Stasi-Rosenholz>

⁴ Ich will mich mit dieser Metapher, die meines Wissens Franz Josef Strauß zugeschrieben wird, nicht dem Vorwurf des innerdeutschen kulturellen Rassismus aussetzen. Gemeint war damit das Klischeebild des „schwarzen“ Bayern.

⁵ Aus Anlass der 27. Landesversammlung der CSU am 12./13.07.1968 in München.

damalige Generalsekretär Max Streibl. Auf meine Bitte hin wandte sich Strauß seinem Generalsekretär zu und gab ihm „Anweisung“, sich um mein Forschungsprojekt zu kümmern. Kurz darauf erhielt ich uneingeschränkten Zugang zu den Akten des Generalsekretariats und untergeordneter Abteilungen. Viele Wochen lang wurden mir in der Lazarettstraße, im damaligen Domizil der Landesleitung und des Bezirksverbandes Oberbayern, Tag für Tag morgens kurz nach acht Uhr mit einer Lore Akten vorgefahren: Leitzordner, gefüllt mit Wortprotokollen höchster Parteiorgane und mit parteiamtlicher Korrespondenz aller Art. Das war eine Sternstunde der Parteienforschung. Das war meine Chance. Was war geschehen?

Ich war im Gespräch mit Franz Josef Strauß und mit hochrangigen Amtsträgern und auf vielen Landesversammlungen gesehen worden. Der bekanntermaßen autoritative Führungsstil, ein fast untertäniger Respekt vor dem großen Vorsitzenden und ein Schuss bayrischer Gutmütigkeit hatten anscheinend dazu geführt, dass Parteiangestellte „getreu“ einer vermeintlichen „Dienstanweisung“ alte und neueste Akten ohne Vorsicht und Beschränkung werktäglich zur Auswertung vorführen. Was Alois Hundhammer verwehrt hatte, konnte ich nun im Aktenkeller des Bezirksverbandes Oberbayern finden und auswerten, die Vorstandsakten. Der altbayerische, erzkatholische Streiter Gottes Hundhammer hätte vor Zorn gebebt, hätte er erfahren, was mir im Keller zugänglich gemacht worden war. Ähnliches geschah in anderen Bezirksgeschäftsstellen. Ich traute meinen Ohren nicht: Es hieß, Mintzel sei von Strauß beauftragt worden, die Akten für eine Geschichte der CSU auszuwerten. Ich staunte und schwieg. Eine Bezirksgeschäftsstelle gab mir sogar Akten zur „ruhigen“ Auswertung mit nach Berlin. Ich war vor Ort mit der Durchsicht nicht fertig geworden. Ich hatte mich an alle Geschäftsstellen und an Schlüsselpersonen immer mit institutsoffiziellen Schreiben gewandt und niemals meine Identität verändert. Ich hatte mich immer für den ausgegeben, der ich wirklich war, mein Forschungsprojekt vorgestellt und ausführlich erläutert.

Letztendlich verantwortlich für den „kommunikativen Irrtum“ war der damalige Generalsekretär Streibl, der den „Auftrag von Strauß“ einfach „nach unten“ weitergegeben hatte. Parteiinterne Kommunikationsflüsse, welche ich nicht hervorgerufen hatte, waren mir unversehens zur Hilfe gekommen. Streibl erkannte das ganze Ausmaß des „Schadens“, sprich meiner Forschungsarbeit, erst, als ich nach getaner Arbeit ihm persönlich mitteilte, dass ich die Sichtung und Auswertung der Aktenbestände abgeschlossen hätte. Er erschrak zutiefst und wurde leichenblass. Es war zu spät, um das Ganze ungeschehen zu machen. Ich hatte, nachdem ich schon einmal an der deutsch-deutschen Grenze von Volkspolizisten und Stasi-Offizieren durchsucht, verhört und zur „Mitarbeit“ aufgefordert worden war, meine Materialien Paket für Paket per Luftfracht nach Westberlin transportieren lassen. Sowohl in der CSU-Landesleitung als auch im Berliner Forschungsinstitut kam es zu dramatischen Sitzungen. Otto Stammer, mein wissenschaftlicher Mentor, verbürgte sich in einem Schreiben an den Generalsekretär dafür, dass ich meine Materialien und mein Wissen nicht ohne Einvernehmen mit der CSU-Führung wissenschaftlich verwerten und publizieren werde. (Mintzel 2000: 12f) Stammers Schreiben verpflichtete mich allerdings in „mancher Hinsicht“ zum Schweigen. Das war der Preis. Die Wogen konnten zunächst einmal durch gegenseitige Versicherungen geglättet werden.

4 Der „Münchener Merkur“ unterstellt mir Wallraff-Methoden

Das „Abenteuer Forschung“ erlebte dann sieben Jahre später einen weiteren Höhepunkt, als meine erste große Studie über die CSU in Druck gegangen war. Gerold Tandler, der neue Generalsekretär der CSU, dem die Druckfahnen zugespielt worden waren, forderte mich unter Androhung einer einstweiligen Verfügung auf, unverzüglich nach München zu kommen. Turbulente Tage folgten. Wieder Beratungen im Berliner Zentralinstitut, wieder Rechtshilfe, der Dekan der Juristischen Fakultät wurde um Rat gebeten, wieder Nervenkrieg. Es ging nicht zuletzt auch um Kosten. Mein Buch hatte 800 Druckseiten, die Druckkosten beliefen sich auf 60.000, die gesamten Projektkosten auf etwa 300.000 Deutsche Mark (Mintzel 2000: 16). Nach wenigen, wissenschaftlich vertretbaren Nachbesserungen konnte die „Anatomie einer konservativen Partei“ erscheinen. Die Nachbesserungen wurden in einem Anhang noch während der Drucklegung eingefügt, so dass auch dieser Vorgang überprüfbar war (Mintzel 1975: 731-740). Die Dramatik der Situation geht daraus allerdings nicht hervor. Die Geschichten hinter der Geschichte blieben verborgen. Die Studie über die „Anatomie einer konservativen Partei“ wurde zu einem Bestseller der Parteienforschung und erlebte 1978 eine zweite Auflage.

Doch kaum war Anfang Oktober 1975 das Buch ausgeliefert, kamen schon die nächsten Turbulenzen auf mich zu. Ende Oktober 1975 stand im Münchener Merkur zu lesen, ich hätte mich in die Landesleitung „eingeschlichen“ und mich „ein Jahr lang als bezahlter Mitarbeiter im CSU-Archiv umschauen“ können.⁶ Mir wurden also Wallraff-Methoden unterstellt. Das war purer Unsinn und juristisch gesehen eine Verleumdung. Der „Schaden“ für die Partei wurde, so der Bericht des CSU-nahen Münchener Merkurs, in einen Gewinn umgemünzt: „Als später bekannt wurde, welchen Nebenzweck Mintzels Werkstudentenzeit in der Lazarettstraße verfolgte, machte Gerold Tandler gute Miene zum Mintzel-Spiel in der Hoffnung, dass das wissenschaftliche Werk schon nicht so negativ ausfallen werde“. Ich hatte mit Klischeevorstellungen über die CSU aufgeräumt und nachgewiesen, dass die CSU im Modernisierungsprozess auf breiter Basis zu einer hochorganisierten Volkspartei geworden war. Ich zeigte diese Erfolgsgeschichte auf. Ich sah mich presserechtlich genötigt, eine Richtigstellung zu verlangen. Der Münchener Merkur ließ daraufhin in seinem „Weißblauen Notizbuch“ von seinen Unterstellungen ab. Eine Woche später folgte ein Bericht über meine Forschungen, in dem der Sachverhalt richtig gestellt wurde.⁷ Solche „Störungen“ aus der Welt der Presse können einen laufenden Forschungsprozess empfindlich beeinträchtigen oder gar zum Stillstand bringen, denn auch der Untersuchungsgegenstand reagiert.

Im Jahre 2008 lud mich die Bayern-Redaktion des Münchener Merkurs ein, aus Anlass des 20. Todestages von Franz Josef Strauß einen ganzseitigen Artikel zu schreiben. Als ich am 9. Oktober 2008 die Zeitung aufblätterte, fand ich meinen Beitrag unter einem Titel, den ich ihm nicht gegeben hatte: „Strauß und sein CSU-Professor“⁸. Ich habe mich an solche und ähnliche Etikettierungen gewöhnt. Aktuelle empirische Parteienforschung läuft immer Gefahr, politisch und pressemedial „verwertet“ zu werden. Parteienforschung, verstanden als Demokratieforschung, hätte dagegen nichts einzuwenden, wenn printmediale „Verwertung“ von Forschungsergebnissen dazu diente, Prozesse und Strukturen demokratischer

⁶ Münchener Merkur vom 31.10.1975, S.4.

⁷ Münchener Merkur vom 8./9.11.1975, S.4.

⁸ Münchener Merkur vom 9.10.2008, S.13.

Herrschaftsordnung und Entwicklungen im Parteiensystem transparent zu machen. Unsere Forschungsergebnisse sind nicht nur für den wissenschaftsinternen Diskurs bestimmt, sondern für die Öffentlichkeit.

Mein zweites Buch, die „Geschichte der CSU“ folgte 1977. Franz Josef Strauß, der 1968 in einem günstigen Moment unerwartet zu meinem „Türöffner“ geworden war, schrieb sich später in meine Privatexemplare mit herzlichem Dank und freundlichen Grüßen ein. Er war seinen „Dienern“ immer um mehrere Längen voraus. Entgegen anders lautenden Legenden, die auch heute noch verbreitet werden, blieben auch später noch Türen offen. Ich musste „Opfern“ des kommunikativen Irrtums Schutzbehauptungen zubilligen, die CSU habe mich damals mit einem „Hausverbot“ bestraft. Das waren Zweckgerichte. Tatsächlich erhielt ich nach wie vor harte Informationen und konnte in der Ära Edmund Stoibers auch noch mein drittes Buch über „Die CSU-Hegemonie in Bayern“ schreiben (1998).

Das Institut für Zeitgeschichte München, publizierte 1993 in drei Bänden die „Protokolle und Materialien zur Frühgeschichte der Christlich-Sozialen Union“ aus den Jahren 1945 bis 1948. Zwei Drittel der von Barbara Fait und mir im Auftrag des Instituts herausgegebenen Dokumente, etwa 1200 Seiten, stammen aus der „Sammlung Mintzel“. Im Findbuch des Instituts für Zeitgeschichte kann dies alles nachgeprüft werden.⁹ Auch diesem Institut und insbesondere seinem ehemaligen Leiter Martin Broszat schulde ich großen Dank.

5 Spitzel, Stasi, Carabinieri

Das „Abenteuer Wissenschaft“ hatte noch eine andere, viel gefährlichere Seite, die wiederum eng mit der Person von Franz Josef Strauß zusammenhing. Meine Forschungsreisen durch Bayern und meine Veröffentlichungen über die CSU waren von der „anderen Seite“ beobachtet worden. Die Hauptabteilung XX/5 des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR holte über mich Informationen ein.¹⁰ Die Stasi setzte in Westberlin einen *Informellen Mitarbeiter* (IM) auf mich an, es war makabrer Weise ein Kollege „im Zimmer nebenan“. Es wurde, wie ich erst im Mai 2002 über *Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik* aus den Stasi-Akten erfuhr, ein „Maßnahmenplan zur Bearbeitung des op. [erativen] Materials“ entworfen. Mit Erich Honecker, dem damaligen Generalsekretär der SED und Mitglied des Staatsrates der DDR, wurden operative Maßnahmen gegen mich abgesprochen. Wegen der „Quellengefahr“ wurde strenge Vertraulichkeit angeordnet. Das Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung, wie das ehemalige Institut für politische Wissenschaft nach seinem Ausbau hieß, wurde von der DDR-Staatsführung und der SED „als führende Zentrale der politisch-ideologischen Diversion gegen die DDR“ eingeschätzt. Verschiedene Vorgänge signalisierten mir, dass ich wegen meiner Forschung in gefährliche Gewässer geraten war. Wiederholt klopfen „Kuriere“ aus der DDR und Funktionäre der Polnischen

⁹ Institut für Zeitgeschichte, Archivbestand: ED 720 Bd.1, 56. Sammlung Prof. Dr. Alf Mintzel: Unterlagen zur Geschichte der CSU.

¹⁰ „Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik“. Schreiben an den Autor vom 3. Mai 2002. Aktenzeichen 033261/00 Z mit Unterlagen in einem Umfang von 37 Seiten.

Militäradministration aus Ostberlin an meine Tür im Institut. Letztere wollten Informationen über die Außen- und Ostpolitik von Franz Josef Strauß einholen. Ich erhielt im April 1976 eine Einladung des Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft in der DDR, eines *think tank* der SED, um einen Vortrag über meine Forschungsergebnisse zu halten und mich anschließend an einer „internen“ Diskussion zu beteiligen.¹¹ Die Situation war so heiß geworden, dass ich nicht nur – wie bisher immer geschehen – die Institutsleitung über alles informierte, sondern auch das Präsidialamt der Freien Universität und den Westberliner Verfassungsschutz einschaltete und um Hilfe bat (Mintzel 2000: 8-38). Das Präsidialamt der Universität und die Staatskanzlei des Regierenden Bürgermeisters von Berlin mussten ohnehin über Reisen in die DDR und in sogenannte Ostblockländer amtlich informiert werden. Mir wurden im Institut sicherheitshalber zwei Stahlschränke zur Verfügung gestellt. Mit Hilfe des Westberliner Verfassungsschutzes konnten zwei der „Kuriere“, die mich öfters am Arbeitsplatz aufgesucht hatten, enttarnt werden.

In Absprache mit den genannten Institutionen folgte ich der Einladung und fuhr in Begleitung einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin¹² des Zentralinstituts nach Ostberlin. Mir war von der Ostseite freie Durchfahrt durch die Mauer, die „straflose“ Mitnahme meiner Publikationen über die CSU und von Diskussionsmaterial zugesichert worden. Sie beschafften sich so Literatur, die in der DDR nicht erhältlich war. Am Grenzübergang wurden wir von den Grenzsicherungskräften durchgewunken. Wir waren „angekündigt“ worden. Die Diskussion mündete, wie nicht anders zu erwarten war, in die Aufforderung zur „wissenschaftlichen Kooperation“. Es war sozusagen die „honorige“ Form, als Spitzel angeheuert zu werden. Nach der Rückkehr berichtete ich, wie vorher im Einzelnen abgesprochen, unseren zuständigen Institutionen den Ablauf. Auf der Ostseite hatte, wie aus meiner Stasi-Akte hervorgeht, der Staatssicherheitsdienst alles beobachten lassen und minutiös protokolliert. Er war durch seinen IM auch über meine enge Kooperation mit den Westberliner Stellen informiert worden. Die Kenntnis meiner „operativen“ Absprachen mit dem Westberliner Verfassungsschutz und der Universitätsleitung hatten dann dazu geführt, dass ich in den folgenden Jahren nicht mehr behelligt wurde. Dafür geriet ich in die Schusslinien der *Kommunistischen Hochschulgruppe* (KHG), die mich in einem ihrer zahlreichen Flugblätter als eine wichtige Stütze der Bourgeoisie bezeichnete: „Das ZI 6 scheint für die Bourgeoisie von Bedeutung zu sein. Es gibt dort [...] Mintzel, Sachkundiger in der CSU-Parteienforschung mit Geheimmateriale im Panzerschrank“¹³.

Ein anderes politisches „Abenteuer“ meiner Parteienforschung sei hier noch als Episode angefügt, es fiel schon in meine Passauer Zeit als Ordinarius für Soziologie (1981-2000). Im September 1983 wurde ich zusammen mit drei anderen Parteien- und Wahlforschern, darunter Rudolf Wildenmann, von der *Agenzia di Ricerca Legislazione* (AREL, Roma) nach Fiuggi zu einer Konferenz über „La riorganizzazione di un partito democratico cristiano“ eingeladen. Diese Organisation stand der *Democrazia Cristiana* (DC) nahe, die in die Phase ihrer politischen Agonie eingetreten war. Ich sollte mit meinem Vortrag über

¹¹ Institut für internationale Politik und Wirtschaft, DDR, 102 Berlin, Breite Straße 11. Schreiben vom 30.4.1976. Siehe Dokumentation im Anhang zu : Mintzel (2000: 27).

¹² Es war Dr. Ute Schmidt, die Verfasserin der Monographie „Zentrum oder CDU. Politischer Katholizismus zwischen Tradition und Anpassung. Opladen 1987“.

¹³ Kommunistische Hochschulzeitung. Hg. von der Kommunistischen Hochschulgruppe (KHG). Nr.16, 31.05.1977, S.10. ? ZI 6 war damals die Kurzbezeichnung des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung. Es war das sechste Zentralinstitut an der Freien Universität Berlin.

die CSU organisationspolitische Wege aus der Parteikrise aufzeigen. Mit wissenschaftlichen Vorträgen konnte der Niedergang der DC allerdings, das war jedem von uns Parteienforschern klar, nicht aufgehalten werden. Wir – außer mir Prof. Dr. Rudolf Wildenmann, Prof. Dr. Franz Lehner und Prof. Dr. Karl Schumacher (CDU) – flogen von Frankfurt nach Rom und wurden am Flughafen von einer Gruppe Carabinieri empfangen. Unter dem Schutz ihrer Maschinengewehre wurden wir nach Fiuggi eskortiert. Das Konferenzgebäude war von Carabinieri umstellt, die die Konferenzteilnehmer, darunter der damalige Finanzminister Nino Andreatta, mit Maschinengewehren bewachten. Was war der Anlass für diese Maßnahmen?

Die *Roten Brigaden* hatten im März 1978 Aldo Moro (1916-1978/79) ermordet. Wie die alte Bundesrepublik unter dem Terror der Roten Armee Fraktion, so hatte Italien unter den Roten Brigaden zu leiden. Auch die Konferenz in Fiuggi war „Wissenschaft jenseits des Elfenbeinturms“. Es gab im Forschungs- und im selbst gesteuerten Verwertungsprozess ungemein erregende Spannungen zwischen Nähe und Distanz, zwischen Verstehen und Kritik, die ausgehalten werden mussten. Es gab Gratwanderungen zwischen Politik und Wissenschaft, die bewältigt werden mussten. Die „Psychologie der Forschung“ und die Ansprüche der „Logik der Forschung“ gerieten wiederholt in Widerstreit. Ich musste mich blitzschnell zwischen Skrupel und Wagnis entscheiden. Solche Entscheidungen kann einem im Forschungsprozess keiner abnehmen. Ich ließ mich auf Kompromisse ein und machte auch bedenkliche Fehler.

So ließe sich Episode an Episode reihen, die eine aufregender als die andere. Ich will es jedoch mit den berichteten Beispielen bewenden lassen.

6 „Wechselgänge“ zwischen bayerischer Dominanzpartei und bayerischen Oppositionsparteien

Mein Wissen und meine publizierten Analysen öffneten auch Türen zur SPD, FDP und zu den Grünen in Bayern. Die SPD verlor in Bayern ihren Charakter als Volkspartei und wurde zu einer Diaspora-Partei. Sie wollte ihre bayerische „Leidensspirale“ in eine Erfolgsspirale umdrehen. Die Oppositionsparteien waren an Expertisen interessiert und wollten wissen, was die Stärke der bayerischen Dominanzpartei ausmachte und was zu tun sei, um in Bayern aus der Oppositionsrolle herauszukommen. Dieses „Verwertungsinteresse“ an meinen Untersuchungen verschaffte mir wiederum den Vorteil, auch die internen Verhältnisse bei der SPD und dann auch bei der FDP und bei den Grünen in Bayern genauer und systematisch erforschen zu können. Auch hierzu waren empirische Expeditionen landauf und landab notwendig. In den „Wechselgängen“ wurden – allerdings nur für kleine Insider- und Mitwiskerkreise – wiederum die komplexen sozialen und politischen Kontextbedingungen für einen erfolgreichen Forschungsprozess sowie Prozesse der „Reaktivität der Forschungsgegenstände“ sichtbar. Die „Sache“ oder „die Sachen“ sind Menschen und ihre politischen Organisationen, die sich aus verschiedenen Gründen und zu verschiedenen Bedingungen wissenschaftlicher Neugierde verschließen oder öffnen. Es kommt auf die „Interessen“ und auf die Kontextbedingungen an, was passiert – und auf die Person des Forschers. Gewinnt er das Vertrauen oder wird er verdächtigt, „politische Betriebsespionage“ zu betreiben? Die CSU war tagespolitisch heiß umstritten. Strauß besaß in Bayern eine große Integrationskraft, außerhalb aber eine stark polarisierende Wirkung, was innerhalb und

außerhalb der Wissenschaft auf meine Forschung einwirkte und abfärbte. Im engeren Kollegenkreis wurden gewisse „Verwertungszusammenhänge“ zum Teil scharf kritisiert.

Je intimer meine Kenntnisse über innerparteiliche Verhältnisse und aktuelle politische Vorgänge geworden waren, desto gezielter und erfolgreicher hatte ich weiter recherchieren können. Ich hatte „insider“-Wissen, das vergessen ließ, dass ich von außen kam. Es war im Stillen punktuell sogar zu einem „Austausch“ von Arbeitsergebnissen gekommen, was die Quellendichte meiner Forschung ungemein bereicherte.¹⁴ Denn „nebenbei“ erfuhr ich aus erster Hand viel über aktuelle politische Entscheidungen. Ich hatte ein „statistisches Handbuch“ über alle Ortsverbände der CSU, der SPD, der FDP und der Grünen in Bayern angelegt, über zwei Jahrzehnte fortgeführt und daraus einen „Parteienatlas“ für Bayern entwickelt. Daraus gingen die Stärken und Schwächen der Organisationsverhältnisse dieser Parteien an der Basis hervor. Aus dem Zusammenwirken eigener wissenschaftlicher und fremder außerwissenschaftlicher „Verwertungsinteressen“ ergaben sich jedenfalls zusätzliche und neue empirische Forschungsmöglichkeiten und Erkenntnisgewinne.¹⁵

Ich lieferte, wie es damals in den APO-Jahren hieß, „Herrschaftswissen“. Solche Vorwürfe waren hoch politisch-ideologisch aufgeladen und reflektierten nicht die methodischen Fragen empirischer Parteienforschung und deren normativen Implikationen. Die komplexen sozialen und politischen Kontextbedingungen für einen erfolgreichen Forschungsprozess und Prozesse der Reaktivität des Forschungsgegenstandes wurden methodisch nicht hinlänglich reflektiert. Ich will auf diese Aspekte hier nicht weiter eingehen, obschon es diffizile und riskante Gratwanderungen waren.

7 Kontroll- und Korrekturfunktionen der *scientific community*?

Kein Wissenschaftler hatte zuvor so tief in das Innenleben der CSU einblicken und so viele Materialien sichten und auswerten können.¹⁶ Umso befremdlicher, ja geradezu skandalös empfand ich wissenschaftliche „Besprechungen“, die mir vorwarfen, ich hätte leider nur wenig parteiinterne Quellen benutzt und mich meistens auf gedrucktes Schrifttum gestützt. Dies wurde im Jahre 1989 in der Festschrift für den Historiker Gerhard Schulz behauptet (Wengst 1989).¹⁷ Ich wehrte mich in einer Korrespondenz mit prominenten Historikern, darunter Hans Mommsen, massiv gegen solche unsoliden Praktiken. Hans Mommsen beklagte in seiner Antwort die „sehr unbewegliche historische Fachwelt“ und die „in letzter

¹⁴ So hatten CSU-Geschäftsstellen wiederholt bei mir Daten aus meinen Positionstableaus zur Geschäftsführenden Vorstandschaft (Präsidium), zur Landesvorstandschaft und zu den Bezirksverbänden erbeten. Allein schon die Positionstableaus anzulegen und fortzuschreiben kostete mich viele Monate Arbeit. Ich händigte Kopien aus, stellte weitere Personaldaten zur Verfügung und erhielt „im Austausch“ wiederum aktuelle Daten und Informationen. Siehe hierzu zum Beispiel: Mintzel (1975: S. 678-730).

¹⁵ Einen Teil meiner Forschungsergebnisse und Kartografie habe ich in meiner letzten Studie veröffentlicht. Mintzel (1998: 113-252 und die Verweise auf meine Vorträge und Expertisen S. 304f).

¹⁶ Siehe auch die „Vorbemerkung“ im Findbuch zur „Sammlung Mintzel“: „Dieser Fundus an parteiinternen, zum Teil vertraulichen Dokumenten war für die Wissenschaft über Mintzels Studien hinaus von großer Bedeutung [...] Das Privatarchiv Alf Mintzels (bildete) gleichsam eine Art Ersatzüberlieferung“.

¹⁷ Hier heißt es: „...als Quellengrundlagen dienten ihm [Mintzel] lediglich parteiamtliche Publikationen, Zeitungen, Zeitschriften, Korrespondenzen sowie schließlich die Jahrbücher der Unionsparteien und einige wenige parteiinterne Unterlagen wie Rechenschafts- und Organisationsberichte.“ Das Findbuch zur „Sammlung Mintzel“ des Instituts für Zeitgeschichte widerlegt eine derart groteske, um nicht zu sagen infame Kritik. Es gäbe noch andere merkwürdige, wenngleich weniger krasse Beispiele aus dieser Zunft.

Zeit bedauerliche Weise eingerissenen Abgrenzungsrituale, die mit dem Lagerdenken in einem Teil des Faches zusammenhängen“.

Der Wissenschaftler soll nach einem grundsätzlichen Postulat der Wissenschaftslehre seine individuelle Wertgebundenheit und Ausrichtung an Wertideen offenlegen, unter methodische Kontrolle bringen, nach den Regeln der „Logik der Forschung“ seine Erkenntnisziele verfolgen und seine Forschungsergebnisse in intersubjektiven wissenschaftlichen Prüfungsverfahren „beglaubigen“ lassen. Mit Zirkelbildung, respektive mit Inklusions- und Exklusionsverfahren, lassen sich diese methodologischen Lehrbuchforderungen leicht unterlaufen. Auch in innerwissenschaftlichen Auseinandersetzungen kam es auf Herkunft, Standort und Standpunkt an, was in Entstehungs- und Verwertungszusammenhängen für mehr oder weniger „honorig“ gehalten wurde. Wenn sich, wie im Mai 1988 an der Universität Passau geschehen, „historische“ Parteienforschung in den Dienst lokaler und regionaler Politikerverehrung mit katholischem Gedenkgottesdienst stellte, galt das im semi-säkularisierten Bayern (Mintzel 2009: 199ff) als honorabler Dienst der Wissenschaft für die Region (Mintzel 1988). Ein wissenschaftliches Symposium „zu Ehren“ vertrug keine kritisch-distanzierten und selbstreflexiven Abhandlungen.

Die Zirkel- und Lagerbildung zeigte sich erneut auf dem vom Historischen Kolleg zusammen mit der Hanns-Seidel-Stiftung aus Anlass des 20. Todestages von Franz Josef Strauß Anfang Oktober 2008 in München veranstalteten Symposions. Die Tagung, zu der auch aus dem früheren Umkreis von Strauß Zeitzeugen geladen waren, geriet mehr zu einem hagiografischen Hochamt, das eine handverlesene Schar „unparteiischer“ Historiker im Dienste der Politikerverehrung zelebrierte, als zu einer wirklich kritischen Auseinandersetzung mit kontroversen Positionen. Daran änderten auch beiläufige kritische Töne nichts. Etwas Kritik gehört zu solchen Gedenk-Ritualen, um ihnen Dignität und Glanz, sprich Anschein von wissenschaftlicher „Objektivität“ zu verleihen. Die „Erinnerungsgemeinschaft“ der geladenen Historiker knickte wie zu Zeiten Bismarcks vor dem „Giganten Franz Josef Strauß“ förmlich ein. Was Horst Möller, der Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, seinem Thema über die Rolle von Franz Josef Strauß als Vorsitzender der CSU und als Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag abgewann, war alles schon längst in der sozialwissenschaftlichen Parteienforschung gesagt und geschrieben worden. Der Zirkel parteilich erwünschter Historiker verlegte eine kritische Auseinandersetzung in die Zukunft. Sozialwissenschaftler und im engeren Sinne Politikwissenschaftler waren von vorn herein ausgeschlossen.¹⁸

Leider herrschen im Haus der Wissenschaft nicht nur intellektuelle Redlichkeit und Verantwortung, sondern auch Ignoranz, Eitelkeit, Eifersüchteleien, Borniertheit, Intrigen und Anfeindungen, kurzum alle menschlichen Schwächen, die auch außerhalb der Wissenschaft anzutreffen sind. Nur die „Leidenschaft zur Sache“, nur der Dienst an der wissenschaftlichen Wahrheit, nur der Dämon unserer wissenschaftlichen Wissbegierde lassen uns gewisse Missstände und Praktiken überstehen.

In den inner- und außerwissenschaftlichen Turbulenzen der 1960er und 1970er Jahre, aber auch darüber hinaus, blieben die gegenseitigen Kontroll- und Korrekturfunktionen der beteiligten Sozialwissenschaftler, respektive die der Parteienforscher, weitgehend intakt. Letztendlich zählte das Ergebnis der Forschungsleistung und ihr Gewicht im fachwissen-

¹⁸ Siehe zum Beispiel den Bericht der F.A.Z. Nr. 238 vom 11.10.2008, S.10; Tagungsbericht Franz Josef Strauß (6.9.1915 bis 3.10.1988). Eine politische Biographie. Wissenschaftliches Symposium anlässlich des Todestages. 06.10.2008, München, in: H-Soz-u-Kult, 17.02.2009; H-Net, Clio-online.

schaftlichen Diskurs. Ohne die zahlreichen Einladungen und Hilfen, dazu gehörten auch Lehrstuhlvertretungen in Bochum und Mannheim, wäre es allerdings schwer gewesen, aus Westberlin „weggerufen“ zu werden. Der Berlin-Malus der APO-Jahre war ein hinderlicher Kontextfaktor, der lange nachwirkte. Ich verdanke es prominenten Kollegen – die hier namentlich zu nennen und einfach aufzulisten fehl am Platze wäre – Rufe nach Westdeutschland zu erhalten und in der Parteienforschung weiter arbeiten zu können. Aus gegebenem Anlass will ich aber einen nennen. In Ulrich von Alemann fand ich einen Parteienforscher, der im fachwissenschaftlichen Diskurs jener turbulenten Jahre meine Forschungsarbeit unterstützte und fruchtbare Anregungen beisteuerte. Die Festschrift bietet mir die Möglichkeit, ihm auf diesem Wege Dank zu sagen.

Wir müssen uns über unsere Wertbeziehungen im Klaren sein. Worum ging es (und geht es) eigentlich in diesen wissenschaftlichen Expeditionen? Parteienforschung im Sinne von Demokratieforschung, wie sie auch Ulrich von Alemann versteht, war nach dem alliierten Sieg über die NS-Diktatur und im geteilten Deutschland immer an Fragen nach einer freiheitlich-humanitären Gesellschafts- und demokratischen Herrschaftsordnung orientiert. Es ging um die Transparenz von demokratischen Strukturen und Prozessen. Sie hatte (und hat) in diesem Sinne grundsätzlich immer eine eminent politische Eigenverantwortung. Die politische Funktion und Verantwortung der Parteienforschung bedeutete immer zugleich die Offenhaltung von Freiheitsräumen in der Gesellschaft. Es ging, so gesehen, nicht darum, Mächtigen und Prominenten, Mitgliedern und Sympathisanten, Gegnern und Feinden gefällige Darstellungen und Interpretationen zu liefern, sondern um die wertbezogene Beobachtung und Unterstützung demokratischer Prozesse in der neugegründeten Bundesrepublik Deutschland. Es war nicht nur zeitgeschichtliche Beschäftigung mit Landesgeschichte, die ich betrieb, sondern die Verhältnisse kritisch sichtende und die gesellschaftlich-politischen Entwicklungen kritisch begleitende Demokratieforschung. Die absolute Mehrheit der CSU verfestigte sich in den Jahrzehnten ihrer Alleinregierung in Bayern zu einer politisch-kulturellen Hegemonie. Jede *balance of power* schien in Bayern zeitweise außer Kraft gesetzt zu sein. Die Übermacht des christlich-sozialen Parteikolosses und die an Ohnmacht grenzende Rolle der Oppositionsparteien in Bayern bedurften einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung und Erklärung. Es galt den „Mythos Strauß“ zu entzaubern und jede Dämonisierung seines Wirkens zu entlarven.

Politischen Akteure, Parteiführer und -politiker, Parteiorganisatoren und -experten sind Befangene und Gefangene konkreter gesellschaftlich-politischer Umstände und keine vom gesellschaftlich-politischen Prozess abgehobene und diesen kraft „höherer Einsichten“ durchschauende und steuernde politische Klasse. Trotz ihrer zweifellos großen Wirkung auf das politische Leben in Bayern und in der Bundesrepublik darf die Führerpersönlichkeit Strauß nicht losgelöst von den sie tragenden und in ihren Wirkungen kräftigenden gesellschaftlich-politischen Strukturen und Traditionen Bayerns gesehen werden. Strauß verstärkte vorherrschende, strukturabhängige Tendenzen, er schuf sie nicht „machtbesessen“ kraft abgehobener Führer-Imagination. Strauß wurde in seiner Bonner Rolle wiederholt von strukturellen und politisch mentalen Wirkkräften auf seinen Platz in Bayern zurückverwiesen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1990): Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik, Bonn, S. 84-125.
- Kohli, Martin (1981): „Von uns selbst schweigen wir“. Wissenschaftsgeschichte aus Lebensgeschichten, in: Lepenies, Wolf (Hg.), Geschichte der Soziologie. Studien zur kognitiven, sozialen und historischen Identität einer Disziplin, Bd. 1, Frankfurt a.M., S. 428-465.
- Mintzel, Alf (2010): Von der Schwarzen Kunst zur Druckindustrie. Die Buchdruckerei Mintzel und ihr Zeitungsverlag. Ein Familienunternehmen in fünf Jahrhunderten deutscher Gesellschaftsgeschichte, Berlin (im Erscheinen).
- Mintzel, Alf (2009): Herausforderungen des säkularisierten Staates heute. Kruzifixdebatte, Moscheenbau, Marktl, Konkordatslehrstühle und andere Formen freundlicher Kooperation, in: Rusconi, Gian Enrico (Hg.), Der säkularisierte Staat im postsäkularen Zeitalter, Berlin 2009, S. 199ff (im Erscheinen).
- Mintzel, Alf (2000): „Wissenschaft als Beruf“. Erfahrungen und Reflexionen eines Grenzgängers. Passauer Papiere zur Sozialwissenschaft, H. 25.
- Mintzel, Alf (1998): Die CSU-Hegemonie in Bayern. Strategie und Erfolg. Gewinner und Verlierer, Passau.
- Mintzel, Alf (1988): Vor hundert Jahren wurde Fritz Schäffer geboren: Drei Karrieren, handfeste Intrigen und ein Julisturm. Die Festreden vermitteln nicht die ganze Wahrheit über den erzkonservativen bayerischen Politiker, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12.05.1988, S. 15.
- Mintzel, Alf (1987): Hauptaufgaben der Parteienforschung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 16, H. 3, S. 221- 240.
- Mintzel, Alf (1975): Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945-1972, Opladen.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.) (1993): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, Opladen.
- Wengst, Udo (1989): Deutsche Parteien nach 1945 und ihre Geschichte. Anmerkungen zu Quellen und Ergebnissen historischer Parteienforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Heideking, Jürgen/Hufnagel, Gerhard/Knipping, Franz (Hg.), Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz, Berlin/New York, S. 165-181.

III. Parteien in internationaler und komparativer Perspektive

Populismus und Rechtsextremismus in postmodernen Parteiensystemen

Klaus von Beyme

1 Einleitung

Populismus als Studienobjekt erhält wachsende Aufmerksamkeit. Der Ausdruck wird auch in der politischen Auseinandersetzung inflationiert, wie es einst dem Korporatismus – dem Erzfeind des Populismus – erging, und zur Zeit der Globalisierung oder der *governance*. Handlich wurde das Populismus-Etikett als man Seehofer vorwarf, dass er „Popularität“ mit „Populismus“ verwechsle. In der Politik wird der Populismus-Vorwurf gern für eine angeblich unrealistische und unbezahlbare Politik aus Wahlkampf-Opportunismus eingesetzt. Als postmoderne Demokratien begannen, die Sozialausgaben zu kürzen, wurden auch linke Gruppen zu Verteidigern des Status-quo und als Populisten bezeichnet, mit einem Terminus der bis dahin überwiegend in die Nähe des Rechtsextremismus gerückt wurde. Wenn nationale Regierungen Misserfolge der Politik damit entschuldigen, dass sie auf die Restriktionen hinweisen, die ihnen die Europäische Union auferlegt, werden die Gegner der unpopulären Maßnahmen wegen ihrer „populistischen Unverantwortlichkeit“ getadelt. Damit ist ein Element des Populismus erhellt: Populisten rebellieren gegen die angeblichen Sachzwänge. Im Gegensatz zu Revolutionären tun sie das jedoch weitgehend innerhalb der Spielregeln des Systems.

2 Definitionen, Kriterien, Typologien und Entwicklungsstadien des Populismus

Als die Parteien sich von klassengebundenen Massenparteien zunehmend in lose Bewegungen und professionalisierte Wählerparteien entwickelten (von Beyme 2002) gewannen populistische Elemente die Chance vom Randphänomen in das Zentrum des Parteiensystems zu gelangen – wie Berlusconi in Italien und viele Parteien in post-kommunistischen Ländern zeigten. In diesem Prozess verlor der Populismus einiges von seinem früheren Image des statusversessenen Kleinbürgertums und fand zunehmend Anhänger auch in der Arbeiterklasse. In vier Dimensionen hat sich die Forschung dem Populismus zugewandt:

- der ideologischen und programmatischen Dimension,
- der personellen Dimension der Führerschaft,
- der technischen Dimension eines simplifizierenden metaphorischen Stils der politischen Propaganda,
- der wachsenden Bedeutung von positiven oder negativen Kampagnen in den Massenmedien, die sich zunehmend auf „Events“ und Skandale konzentrieren.

Der Populismus entstand in Gesellschaften, die sich als Peripherie des internationalen Macht systems wähten. Die bekanntesten Beispiele waren die russischen „Narodniki“ und die amerikanischen Populisten im 19. Jahrhundert. Beide Bewegungen waren im Gegensatz

zu postmodernen Systemen eher links im Parteienspektrum zu verorten. Die ideologischen Einflüsse waren im Gegensatz zu marxistischen Klassenparteien eher anarcho-syndikalistisch. In den Ländern der Dritten Welt, in denen es noch keine festen institutionellen Strukturen und ein legitimes Parteiensystem gab, waren populistische Bewegungen von der chinesischen Kuomintang bis zum lateinamerikanischen Peronismus mehr die Regel als die Ausnahme. Es wurden drei Typen klassifiziert (Mudde 2000):

- agrarischer Populismus,
- ökonomischer Populismus,
- politischer Populismus.

Diese simple Trinität wurde später durch komplexere Typologien abgelöst wie (Lang 2007: 133):

- Zentristen,
- Soziale Populisten,
- Nationalkonservative,
- Agrarische Populisten,
- Nationalisten,
- Radikale linke Populisten.

Der ältere Populismus hatte vor allem zwei Wurzeln:

- Er war eine Antwort auf Entwicklungskrisen und forcierte Industrialisierung. Populismus ist mit Recht als Antwort auf Modernisierungskrisen gewertet worden (Spier 2006, 2010).
- In Kämpfen für die nationale Unabhängigkeit wurden Bewegungen stark, die sich auf „das Volk“ im Kampf gegen ausländische und „nationsvergessene“ Herrscher mobilisierten. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert haben Subnationalismen von Schottland bis Katalonien auch in Europa populistisch agiert, auch wenn sie eher regionale Autonomie als nationale Souveränität für ihre Region anstreben. Postmoderner Ethnopluralismus ist ein gutes Beispiel für die Demokratisierung marginaler Gruppen in der Gesellschaft. Im Gegensatz zu traditionellem Rassismus und Nationalismus geht der Ethnopluralismus nicht von ethnischer oder rassistischer Überlegenheit aus, sondern kämpft nur gegen die Gefahr eines Verlustes der Identität der Gruppe im Zeitalter von Nivellierung und Globalisierung. Normalerweise sind keine expansionistischen Bestrebungen mit der Bewegung verbunden, außer wenn die konstruierte territoriale Basis der ethnischen Identität die gegenwärtigen Grenzen von Nationalstaaten überschreitet, wie im Fall der Basken (Frankreich) und der Katalonier (Frankreich, Valencia, Balearen). Identitätsverlust wird inzwischen jedoch auch von schwächeren Nationalstaaten befürchtet. Identitätspolitik richtet sich zunehmend gegen starke Einwanderungsbewegungen. Wie Le Pen es einmal formulierte: „Ich liebe Nordafrikaner, aber ihr Ort ist der Maghrib“ (zit. n. Betz 1994: 183). Diese Entwicklung hat den Vorteil, dass Rechts-Populisten zu Verteidigern nicht nur der eigenen Kultur, sondern auch der Kulturen der Immigranten werden, wenn sie nicht gerade Kirchen in Moscheen verwandeln wollen.

Der Populismus wird vielfach als relativ homogenes Phänomen diskutiert. Differenzen über Raum und Zeit werden vernachlässigt. Nach 1945 ließen sich drei Phasen unterscheiden (von Beyme 1988: 8ff):

1. Nach dem Krieg waren rechtsextreme Bewegungen vielfach noch offen neofaschistisch, wie der Uomo Qualunque oder der MSI in Italien, oder die in Deutschland 1952 verbotene SRP.
2. Als neue Depravationen nach der Zeit eines ungetrübten Schönwettersystems im Wiederaufbau durch die erste ökonomische Krise und die Ölkrise von 1973 auf die Menschen zukamen, versuchten gemäßigte Rechtsgruppierungen seriös und respektabel aufzutreten und die Methoden der faschistischen Propaganda zu vermeiden. Adolf von Thadden, der Führer der NPD, die 1969 um ein Haar in den Bundestag eingezogen wäre, gerierte sich als der Führer im korrekten Anzug mit Krawatte und ohne Uniform.
3. Die dritte Welle populistischer Bewegungen war eine Antwort auf die Globalisierung und die wachsende Macht der Europäischen Union. Slogans wie „Europa ja – EU nein!“ kamen auf. Wachsende Immigration bei steigender Arbeitslosigkeit schürten die Unzufriedenheit. In einigen Ländern fand ein geordneter Rückzug aus dem Wohlfahrtsstaat statt – in Schweden sogar unter Mitwirkung der Gewerkschaften. Daher kamen selbst im geordneten Schweden, in den späten 80er Jahren Populisten auf, die mit verharmlosenden Namen wie „Schwedische Demokraten“ Anhänger zu gewinnen suchten. Quasi-faschistische Parteien haben selbst in Russland unter Žirinovskij irreführende Namen wie „Konstitutionelle Demokraten“ erfunden, die an die liberalen „Kadetten“ des späten Zarenreiches anzuknüpfen versuchten. Viele Populisten akzeptierten die EU wie Haider (1994: 283) in Österreich nur als „lose Konföderation von Völkern“.

Der Populismus erwies sich nicht als Einbahnstraße. Er wurde anfangs erleichtert durch den Wandel der Ideologien und der Organisationsmuster der Parteien im Niedergang der traditionellen Parteiensysteme. Sie waren gekennzeichnet durch einen Niedergang der Parteimitgliedschaften, der Parteienidentifikation und der Wahlbeteiligung. Parteiliten professionalisierten sich. Anti-Establishment-Gefühle und Anti-Parteien-Stimmungen breiteten sich aus. Es gibt keinen Grund diese Entwicklungen nur negativ zu bewerten: Der moderne Wähler erwies sich als besser informiert als der alte in Zeiten der Klassenparteien, er war weniger kollektivistisch gesonnen und unabhängiger in seinem Urteil von den großen Maschinen. Unerwünschte Nebenfolge: erhöhte Wählerstimmen-Fluktuation (Volatilität) bei Wahlen (vgl. von Beyme 2002).

Populisten haben dazu beigetragen, den Begriff „Krise“ zu inflationieren. Rechtes Krisengerede gewann keine ernst zu nehmende theoretische Dimension. Aber der Linkspopulismus konnte sich auf seriöse Theorien stützen, wie die Krisentypologie des frühen Habermas (1973: 67). Neben der *ökonomischen Krise* im wirtschaftlichen Subsystem der Gesellschaft analysierte er die *Rationalitätskrise* und die *Legitimationskrise* im politischen System. Im sozialkulturellen System trat eine *Motivationskrise* hinzu. Vor allem das administrative System produzierte für den frühen Habermas eine Rationalitätskrise, weil es nicht mehr die erforderlichen rationalen Entscheidungen hervorbrachte. Das legitimatorische System beschaffte nicht mehr das erforderliche Maß an generalisierbaren Motivationen und ließ eine Legitimationskrise entstehen. Selbst der spätere Habermas (1981 I: 18) – der einst

wegen Schwierigkeiten in der Frankfurter Schule bei dem Politikwissenschaftler Abendroth in Marburg habilitierte – nahm der Politikwissenschaft übel, dass sie Krisen und Legitimation immer nur von der subjektiven Seiten durch Surveys studiere und keinen theoretischen Legitimationsbegriff akzeptiere. Selbst die Ökonomie – deren quantifizierende Trends ihm eigentlich noch weniger liegen mussten – kam besser weg als die Politikwissenschaft, weil sie wenigstens einen Begriff von „Krisen“ hatte. Die drei Prozesse, die nach Habermas (1981 II: 473) die Lebenswelt vom System-Überbau her bedrohten – die *Monetarisierung* und *Kommerzialisierung*, die *Bürokratisierung* und die *Verrechtlichung* wurden später nicht mehr mit einem globalen Krisenbegriff angegangen. Die Zivilgesellschaft, die möglichst wenig von diesen Prozessen untergraben sein sollte, war nach dem Spätwerk von Habermas (1992: 446) jedoch ständig bedroht.

Für unser Thema am interessantesten waren die erste Bedrohung: populistische Bewegungen, die verhärtete Traditionsbestände einer von kapitalistischer Modernisierung gefährdeten Lebenswelt blind verteidigten. Die Zivilgesellschaft war gleichsam autopoietisch geworden: Sie kann sich nur noch selbst transformieren, nicht aber die ganze Gesellschaft erweist sich als transformierbar. Das war eine erneute Absage an machthungrige Systemveränderer, wie an populistische Demagogie, die eine Systemveränderung noch verbal beschwören. Die Krisenklassifikationen bei Habermas haben die Populismus-Debatte trotz seiner Warnungen mit Variationen erfasst. Es wurden von Populisten gebrandmarkt:

- Eine *Verteilungskrise*, die an steigenden Arbeitslosenzahlen festgemacht wurde.
- Eine *Krise der Identitätsgefühle* in der Gesellschaft durch wachsende Einwanderung.
- Eine *Krise der Repräsentation*, die wachsende Entfremdung von Parteien förderte und nach Forderungen zu direkter Demokratie durch „das Volk“ drängte.

Die neue Form der Krise seit den Bankencrashes 2008/09 hat die populistischen Agitatoren vorübergehend sprachlos gemacht. Die Arbeitslosigkeit stieg trotz der Krise nur langsam, der Staat hat international erstaunlich schnell und effektiv mit Krisenhilfen reagiert. „*Crisis mongering*“ der Populisten wurde ein bisschen hilflos, weil man plötzlich die verachteten politischen Eliten und den angeblich unfähigen Staat brauchte.

Populismus begann vielfach mit der Beschwörung einer mystischen Union mit dem Volk. Diese verbale Symbiose ist in der Literatur nur als „Syndrom“ und nicht einmal als „Ideologie“ eingestuft worden (Wiles 1969: 166). Populistische Führung versucht, eine direkte Kommunikation mit dem Volk herzustellen. In einer Mediengesellschaft, in der auch die etablierten Eliten über Kanäle zur direkten Kommunikation mit dem Wählervolk verfügen, ist es schwer, für Populisten einen Vorteil herauszuschlagen. Demonstrationen und „rallies“ sind kein Privileg von einzelnen Gruppen mehr, da auch Nicht-Populisten ihre Vorliebe für die „sozialen Bewegungen“ entdeckt haben, die sie dem traditionellen Partei-begriff gegenüber stellen.

Im historischen Durchschnitt gehörten zu den Grundannahmen der Populisten:

- Populistische Propaganda ist weniger programmatisch als moralistisch. Da Populisten vielfach ein Bias gegen die Wissenschaft und den angeblich inhumanen Rationalismus haben, appellieren sie gern an weit verbreitete Vorurteile im Volk, nehmen aber ungerne an kontroversen rationalen Debatten teil. Sie bevorzugten Verschwörungsmythen mit Appellen wie „Wir sind betrogen worden“ oder „die politische Klasse hat das Volk

vernachlässigt“. Politische Tugend ist nach populistischer Auffassung nur im einfachen Volk und seinen kollektiven Traditionen zu finden. Der Liberalismus wurde vielfach zu einer „Philosophie marginaler Gruppen“ deklariert. Die großen politischen Ideologien wie Liberalismus und Sozialismus haben nach der Ansicht von Populisten „abgewirtschaftet“. Populistische Führer treten gern als Verteidiger der Freiheit auf, die sie gegen angeblich „fundamentalistische Rettungsideen“ verteidigen (Haider 1994: 28, 24).

- Populisten geben vor, die *Korruption* der etablierten Eliten zu bekämpfen. Sie ziehen dabei den negativ belasteten Terminus „politische Klasse“ vor, weil im Begriff „Elite“ noch positive Konnotationen mitschwingen.
- Populisten haben *selten eine konsistente Doktrin* entwickelt, schon weil viele als „single-issue-movement“ starteten. Es kam nicht zu einem System verbundener Glaubensinhalte in einer Ideologie, sondern zu einer Überschätzung eines Problems in der jeweiligen Gesellschaft. In der Dritten Welt entwickelte sich vielfach eine Symbiose von Primitivismus und Progressivismus, der an agrar-sozialistische Ideen erinnerte – etwa in der Mystifikation des aztekischen Erbes in Mexiko.

Klassen wurden in populistischen Programmen sekundär. Es kam ihnen gelegen, dass auch die empirische Forschung in den 1990er Jahren gern die „*Milieus*“ und ihre „*Lebensstile*“ betonten. Daher hat zur Verwunderung einiger Populismusforscher ein ernstes Problem für alle Ideologien wie die Arbeitslosigkeit unter der Gefolgschaft der Populisten nicht die erwartete Rolle gespielt (Betz 1994: 114). Drei von acht entwickelten Milieus waren bevorzugtes Rekrutierungsgebiet für populistische Bewegungen: das kleinbürgerliche Milieu, das hedonistische Milieu und das alternativ-linke Milieu (Faltin 1990: 81ff). Die materialistischen Hedonisten erwiesen sich jedoch als schwer mobilisierbar. Neue soziale Bewegungen sind vielfach als „*fuzzy systems*“ angesehen worden. Postmaterialismustheorien haben zudem vielfach die Möglichkeiten überschätzt, nachgewiesene populistische Attitüden in Mobilisierung und Organisation umzusetzen.

Ursprünglich begann der Populismus als ländliche Bewegung. In der Ära der Globalisierung wandelte er sich zu einem urbanen Phänomen.

Nicht selten war der Wettbewerb mit neuen Immigranten ein Stimulanz für populistische Bewegung – wie in den USA. Da inzwischen die meisten hochindustrialisierten Länder Einwanderungsgesellschaften geworden sind – ob sie es politisch schon verarbeitet haben oder nicht – werden überall Xenophobie und populistische Agitation erzeugt, mit der Ausnahme von linksökologischen Populisten. Amerikanische Linkspopulisten haben ursprünglich viele sozialistische Forderungen übernommen, wie die Nationalisierung der Banken und der Großindustrie. Resistent erwiesen sie sich jedoch hinsichtlich von sozialistischen Ideen zur Kollektivisierung der Landwirtschaft. Saskatchewan und Nord-Dakota wurden zu Hochburgen eines ländlichen Populismus. Der frühe Populismus stand in Opposition zur Hyper-Industrialisierung. Die Populisten bevorzugten das kleinteilige Modell „Schwarzwald“ statt der Großindustrie vom Typ „Ruhrgebiet“.

Die Populisten seit den 1960er Jahren und viele Rechtsextremisten sind immer noch keine Anhänger von Großindustrie, Kollektivisierung und geplanter Wirtschaft. Aber im Gegensatz zu den frühen Populisten haben viele später relativ individualistische, ja fast neo-liberale Vorstellungen entwickelt, und zum Mindesten den Markt als Schiedsrichter über individuelle Lebenschancen akzeptiert. Glistrups Bewegung in Dänemark oder Blo-

chers Partei in der Schweiz sowie die FPÖ unter Haider bevorzugten einen konservativen Populismus, der sich gegen den als „sozialdemokratisch“ verschrienen Wohlfahrtsstaat richtete (Haider 1994: 181; Geden 2006).

Selbst linke Populisten, die links-libertären Ideen nahe standen, haben mit rechtsgerichteten Populisten die Abneigung gegen etablierte Autoritäten geteilt und traten für dezentralisierte politische Entscheidungen ein. In anderen Punkten waren sie jedoch fundamental gegen die rechtslastigen Populisten. Einige ökologische Populisten haben sogar mehr Einwanderung befürwortet und proklamierten eine multikulturelle Gesellschaft, die von rechten Populisten erbittert abgelehnt wurde (Betz 1994: 179, 181).

3 Populismus und Rechtsextremismus

Die Debatte, ob populistische Bewegungen als „rechtsradikal“, als eine gemäßigte Form von Rechtsextremismus angesehen werden müssen, ist nicht verstummt. Traten die Neofaschisten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht überwiegend auch populistisch auf? Das gilt freilich nicht für alle rechtsextremistischen Parteien. Unlängst haben linke Populisten die Gleichsetzung von Populismus und Rechtsextremismus unmöglich gemacht, weil einige Grüne Bewegungen und die Linkspartei in Deutschland zunehmend als populistisch klassifiziert worden sind. Populisten wie Haider (1994: 53, 57) haben sich gegen den Vorwurf des Faschismus immer verwahrt, und Haider hat in dem Buch „Freiheit, die ich meine“ den Populismus als Ehrenbezeichnung herausgestellt. Populismus war für ihn ein notwendiges Element der Demokratie, weil Populisten gegen die Kommandos vom Elfenbeinturm der politischen Klasse mit ihrer angeblichen „Verachtung des Volkes“ kämpften.

Als ein wichtiger Unterschied von Populismus und Rechtsextremismus erscheint, dass letzterer starke Parteiorganisation mit einer Art „demokratischem Zentralismus“ bevorzugt, während Populisten Dezentralierer geblieben sind wie die amerikanischen „Populists“ oder die russischen „Narodniki“. Nur gelegentlich sind die Unterschiede von Populismus und Rechtsextremismus in einigen Punkten gering, wie bei den Fortschrittsparteien in Skandinavien und auch bei der österreichischen FPÖ unter Haider (Decker 2006: 16). Faschistoide Slogans stehen manchmal neben neo-liberalen Ansichten. Wo Rassismus ein wichtiges Kredo darstellt wie in George C. Wallace's Bewegung in den USA – mit dem Slogan „*segregation for ever*“ – schien die Grenze zum Rechtsextremismus überschritten (Hartleb 2004: 54). Auch in den neuen Demokratien in Osteuropa sind die Grenzen zwischen Populismus und Rechtsextremismus gelegentlich fließend, wie in der ungarischen „Partei für Gerechtigkeit und Leben“, in der „Slowakischen Nationalpartei“ und in der „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ (HZDS) in den 1990er Jahren, bei den tschechischen Republikanern oder der „Liga für polnische Familien“, die alle semi-autoritär, xenophobisch und rechtsextremistisch auftraten (Lang 2007: 128f).

Eine Grenze zum Rechtsextremismus erscheint der Glaube an die Notwendigkeit, „das System“ abzuschaffen, oder wenigstens radikal zu ändern. Rechtsextremisten nehmen es meist nicht so genau mit den Verfassungsregeln, die von den meisten populistischen Bewegungen, wenn auch grollend, akzeptiert werden. Der geforderte Wandel bei populistischen Bewegungen ist meist begrenzt: Minimalforderungen sind die Volkswahl des Staatsoberhaupts und die Einführung von Referenden, sowie Änderungen des repräsentativen Wahlrechts. Wo Populisten bereits einen volksgewählten Präsidenten haben, wie in Österreich,

haben sie sich mit Haider (1994: 235) über die kostenreiche Duplizierung der Macht im Wettbewerb mit dem Bundeskanzler beschwert. Populistische Bewegungen treten in der nordatlantischen Welt selten revolutionär auf – im Gegensatz zur Dritten Welt. Sie üben Druck aus, um „das Establishment“ zurück auf dem „Pfad der demokratischen Tugend zu führen“. Populisten haben kaum je den Mythos des Proletariats und des notwendigen Klassenkampfes akzeptiert. Revolutionäre Marxisten haben sie daher – wie Lenin gegenüber den Narodniki in Russland – als „kleinbürgerlich“ eingestuft. Mit ihnen kam ein Bündnis nur auf Zeit in Frage, wie das zwischen Bolschewiki und den linken „Sozialrevolutionären“.

Drei Differenzen schälen sich zunehmend zwischen Populismus und Rechtsextremismus heraus:

- Mit der Ausbreitung des Terrorismus in der ganzen Welt wurde zum Kriterium von Populisten, dass sie in der Regel terroristische Akte als Mittel der Politik ablehnten.
- Rechtsextremisten gerieten sich im Gegensatz zu den meisten Populisten als durchgehend „anti-amerikanisch“ und „anti-semitisch“.
- Rechtsextremisten haben vielfach die repräsentative Demokratie als Model ganz abgelehnt, während die Populisten meist nur bestimmte „demokratische Methoden“ verworfen haben (Backes 2006: 232).

Nur noch eine Minderheit der Populisten kann daher mit Rechtsextremismus identifiziert werden. Schon Martin Lipset hat in seinem Klassiker „Political Man“ (1960) den „Extremismus des Zentrums“ entdeckt. Sein Begriff von Extremismus war jedoch vorwiegend auf Länder der Dritten Welt gemünzt. Mit wachsender Europäisierung und Globalisierung hat sich dieser Populismus des Zentrums vielfach ausgebreitet. Verlierer von wirtschaftlichen Krisen denunzieren daher gern auswärtige Mächte wie die Europäische Bürokratie in Brüssel oder den CIA in den Vereinigten Staaten als die letztlich Schuldigen.

4 Eine neue normative Debatte über Demokratie und die Vorzüge und Fehlschläge des Populismus

Etablierte Parteien benutzten den Terminus „Populismus“ überwiegend als Schimpfwort. Dabei war man nicht immer konsequent: Gandhi und de Gaulle waren „gute Populisten“ – Sinn Fein und Basken-Führer galten als die normativ verwerflichen Populisten. Kriterium war mit Recht die Nähe zu terroristischer Gewalt. In Deutschland – dem Land, das die Möglichkeit eines demokratischen Parteienverbots erfand, das in anderen Ländern bis nach Russland gelegentlich nachgeahmt wurde – hat man anfangs sogar ein Verbot populistischer Bewegungen erwogen. Inzwischen ist man selbst im Falle von klar rechtsextremistischen Parteien wie der NPD in diesem Punkte aufgrund von Fehlschlägen vorsichtig geworden.

Inzwischen wurde der Populismus in der Wissenschaft sogar gelegentlich positiv gewertet im Hinblick auf zwei Vorzüge:

- Er erwies sich gelegentlich als nützlich im Bereich des Agenda-Setting und in der Herausstellung neuer Themen, die bald von den etablierten Parteien übernommen wurden.
- Die negativen Befürchtungen hinsichtlich der ruinösen Wirkung der Populisten auf das System der repräsentativen Demokratie erwiesen sich als übertrieben.

Die anfänglichen Verdikte gegen den Populismus wurden durch einige Erfahrungen gemildert:

- Der Populismus wurde von charismatischen Führern wie Pujade oder Le Pen in Frankreich organisiert. Aber schon Max Weber erkannte das Phänomen einer „Veralltäglichen des Charismas“. Routinisierung und Integration in den Prozess des Parlamentarismus haben populistische Bewegungen oft rasch desintegrieren lassen. In einigen Ländern trat eine „Intelktualisierung“ der populistischen Führung ein, und die Erosion der Folgebereitschaft wurde zur Konsequenz, weil „das Volk“ der pauschalen Slogans bald müde wurde (Stöss 2000: 178). Ein Mangel an Professionalität der populistischen Führung erwies sich im parlamentarischen Alltagsgeschäft als nachteilig. Populistische Politikstile breiteten sich unter den alten Parteien aus, und die kleineren populistischen Gruppen verloren ihren Anfangsvorteil (Merz 2003: 43).
- Die Routinisierung der Bewegungen begann je näher sie der Teilhabe an der Macht rückten. Daher haben manche Populisten versucht, in der Opposition die Reinheit ihrer Grundüberzeugungen zu erhalten. Nichts erwies sich als kompromittierender als Kompromisse. Als Haider in Österreich und Gregor Gysi in Berlin an Regierungsentscheidungen mitwirkten, verloren sie ihre „Unschuld“ und wurden für Fehler in der Politik verantwortlich gemacht.

Einmalig war der Fall Berlusconi, der in Italien in den frühen 1990er Jahren das ganze italienische Parteiensystem durcheinander wirbelte. Seine „zweite Republik Italien“ erwies sich als noch korrupter als die erste, so lautstark Berlusconi auch die alte „*classe politica*“ angegriffen hat. Berlusconi wurde gestürzt und erlebte erstaunlicher Weise ein zweifaches Comeback, das er 2009 noch mit der Fusion des früher neofaschistischen Koalitionspartners krönte. Koalitionen sind immer instabil, populistische Koalitionen waren es noch weit mehr, aber Berlusconi hat durch Arondierung seiner Parteimacht die Lehren aus dieser Erfahrung gezogen.

Populistische Verhaltensweisen haben inzwischen auch die etablierten Parteien erfasst, wie an Blair oder Schröder demonstriert wurde. Charismatische Mediendemokratie förderte den populistischen Stil auch in der konventionellen Politik (Korte 2003). Populisten bedienen sich der Medienangebote zum „*infotainment*“ – einer Mischung aus Information und Unterhaltung. Der Effekt dieser Medieneinsätze sollte freilich nicht überschätzt werden. Die manipulierte öffentliche Meinung erweist sich als besonders instabil. An einem Tag rufen die Massen „Hosiannah“ – an einem anderen zwar nicht „kreuzigt ihn“, aber „weg mit ihm“. Auffallend sind die Ermüdungserscheinungen in der öffentlichen Aufmerksamkeit. Selbst Politiker, die sich nichts zu schulden kommen ließen, wie Stoiber in Bayern oder Teufel in Baden-Württemberg, konnten von mediokreren Parteigenossen gestürzt werden – nicht zu reden von den Fällen, in denen eine kleine Verfehlung hinzutrat, wie im Fall Lothar Späth. Die Wankelmütigkeit der öffentlichen Meinung haben mehr Populisten

erfahren als normale Akteure, wie sich selbst an einstigen Führungsfiguren wie Haiders FPÖ oder den Spaltungen der deutschen Republikaner unter Schönhuber zeigen lässt.

Der Populismus war in den westeuropäischen Systemen bisher nirgends eine systembedrohende Gefahr. In den 1980er Jahren traten neue Populisten noch verbal als Systemveränderer auf, in den 1990er Jahren war die Veränderung, die diese Politiker proklamiert hatten, rhetorisch verkommen wie Berlusconi mit seiner „Zweiten Republik“ in Italien, Haider (1994: 201, 239) mit seiner „Dritten Republik“ in Österreich zeigten. Kaczynski hatte das Ende der „Vierten Republik“ in Polen deklariert. Die revolutionäre Phraseologie reduzierte sich bald auf einen „Transformationsjargon“. Transformiert wurden aber weniger die Systeme als die populistischen Bewegungen. Sie waren erfolgreich im *Agenda-setting* und in der öffentlichen Debatte. Aber in den meisten Ländern kamen sie nicht über 10 % der Wählerstimmen, mit der Ausnahme des Front National in Frankreich, der FPÖ in Österreich und der norwegischen „Fremskrittspartiet“. Die Fluktuationen waren noch größer als bei den alten Parteien (Daten in: Betz 1994: 3). In einigen Fällen gingen die Bewegungen unter wie Poujade in Frankreich. In anderen zeigte sich ein Mangel an Professionalität wie in deutschen Landtagen, die zum raschen Niedergang von NPD, DVU oder Republikanern führten (Holtmann 2002). Der Populismus wurde nicht einmal für die Europäische Integration zur Gefahr, wie die Fälle der Mitregierungen von Populisten in Dänemark, Italien, den Niederlanden und in Österreich zeigten.

Zwei Formen von einem „*inbuilt populism*“ sind in der Literatur unterschieden worden:

- Gemäßigte Populisten akzeptieren die repräsentative Demokratie und wollen sie stärken durch Inklusion von mehr Gruppen und Interessen in einer „*deliberativen Demokratie*“.
- Radikalere Populisten fordern eine *plebiszitäre Demokratie*. Dezisionismus auf der Basis eines einheitlich gedachten Volkswillens soll „Deliberation“ ersetzen.

Nur die zweite Variante könnte eine potentielle Bedrohung für die Demokratie sein, die erste könnte sogar als Bereicherung des politischen Lebens dienen. Deutschland war vergleichsweise wenig von populistischen Bewegungen im Bestand der Demokratie bedroht, wegen der NS-Vergangenheit einerseits und der starken Wohlfahrtsorientierung der beiden größten Volksparteien andererseits. Populistische Slogans sind den beiden großen Parteien, die zweimal zu einer „großen Koalition“ zusammenfanden, inzwischen selbst nicht fremd.

Populisten blieben ungefährlich, weil sie letztlich a-politisch blieben, soweit sie Kompromisse ablehnten. Populisten wollen mobilisieren für vorgegebene Ziele. Das Resultat war freilich vielfach manipulierte Pseudopartizipation. Sowie populistische Gruppierungen kompromissfähig wurden, sind sie im System integriert worden und verloren ihre Einmaligkeit. Dies geschah vor allem mit den Grünen in vielen europäischen Parteiensystemen.

Mein Optimismus könnte durch die Erfahrung mit defektiven Demokratien in Osteuropa einen Dämpfer erhalten. In neuen Demokratien sind Populisten gefährlicher als in alten, weil keine Tradition eines festgefügtten Parteiensystems existiert, die Wählerfluktuation zu instabilen Parteiorganisationen beiträgt und ethnische Unterschiede in härtere Politik umgesetzt werden als im Westen (z. B. in der Slowakei, in Rumänien oder Serbien). Das „*institutional engineering*“ ist in dieser Area bisher nicht zum Ende gekommen. Die Konso-

lidierungsforschung ist inzwischen bescheidener geworden. Defekte wurden selbst bei alten Demokratien des Westens zunehmend entdeckt. Der Ethnopluralismus ist militanter geworden – vom Baskenland bis nach Belgien oder Schottland.

Langfristig bin ich jedoch auch für die neuen EU-Mitglieder optimistisch:

- *EU-Werte* formen die politischen Kulturen Osteuropas. Der Euro-Skeptizismus übertrifft in einigen Partieliten sogar den des Volkes, das diese Parteien zu repräsentieren vorgeben, wie Umfragen immer wieder dokumentierten (Rupnik 2007: 168). Das Vertrauen in Europa ist in den Völkern Osteuropas zum Teil größer als das Vertrauen in die nationalen Regierungen dieser Länder.
- *Partei-gruppierungen im europäischen Parlament* haben langfristig Einfluss auf osteuropäische Parteiensysteme.
- Das *richterliche Prüfungsrecht der Verfassungsgerichte* trägt zur Domestizierung und Integration der osteuropäischen Gruppen bei. Das Prinzip des „judicial review“ hat sich auch im Westen zunehmend in den Ländern durchgesetzt, die keine voll ausgebildete Verfassungsgerichtsbarkeit kannten wie Frankreich im „Conseil constitutionnel“. Die Systeme entwickeln sich im Osten eher in Richtung des „österreichisch-deutschen Modells“ als in den Bahnen des Supreme Courts der Vereinigten Staaten (von Beyme 2006).

Auch für Osteuropa zeigte sich die Instabilität populistischer Bewegungen nach dem Diktum: „*Populism never lasts long – but it is somehow always around*“ (Deegan-Krause 2007: 144). Die ältere behavioralistische Literatur, etwa bei Hans-Dieter Klingemann, nannte den Populismus gelegentlich die „ganz normale Pathologie“. Inzwischen könnte man das Diktum in einen „ganz normalen populistischen Zeitgeist“ ummünzen (Mudde 2004: 562).

Populisten – soweit sie sich überhaupt für Theorien interessieren – versuchen von der normativen Wende in der politischen Theorie der Postmoderne zu profitieren:

- negative Konnotationen enthält der Begriff „*Post-Demokratie*“ (Crouch),
- positive Konnotationen werden durch Termini wie „*deliberative Demokratie*“ (Habermas) oder „*dialogische Demokratie*“ (Giddens) transportiert.

In der Postdemokratie erhalten die Eliten zunehmend weniger „*deference*“ und Respekt. Die Geheimnisse der „politischen Klasse“ werden nicht mehr von der Zurückhaltung der Medien respektiert, obwohl virtuell alle formalen Komponenten der repräsentativen Demokratie überlebt haben (Crouch 2005: 12, 22). Deliberative Demokratie ist eine normative Hoffnung, aber Post-Demokratie ist dieser Hoffnung nicht näher gekommen. Eine Grundsatzkritik des Systems gibt es in den Globalisierungstheorien kaum noch. Frühere Linke wie Hardt und Negri (2002) mit ihrem Begriff „*Empire*“ geben nicht einmal mehr Hoffnung auf Systemänderungen. Foucaults Haltung gewinnt an Boden: Jede Machtstruktur enthält ihre Gegenmacht. Der Populismus wird von geschickten Führern bereits als ein solches Element der „Gegenmacht“ angeboten. Anthony Giddens (1994: 112) hatte mit seiner „*dialogischen Demokratie*“ eine positive Fortentwicklung der repräsentativen Demokratie intendiert. Nicht neue Rechte und Repräsentationsmöglichkeiten wie im alten System waren gefragt, sondern Förderung des kulturellen Kosmopolitismus, der entscheidend werden

kann für die „Rekonstruktion von sozialer Solidarität“. De facto hat sich eher das Gegenteil dieses normativen Konzepts ereignet: Identitätspolitik ging vielfach in Richtung Segregation (von Beyme 2007: 91ff). Schon Colin Crouch (2005: 119) sah schwarz für die Möglichkeit, den Populismus in die Richtung universalistischer theoretischer Konzepte zu entwickeln, Identitätspolitik ist das Schlagwort der Postdemokratie – aber: „Nor will populism be contested by trying to move beyond identity politics to a Third Way political appeal which tries to evade every idea of identity“. Politische Parteien, welche die Massen zu repräsentieren vorgeben, tun dies in der Regel durch Definitionen über die „Identität des Volkes“ (Pizzorno 1993). Je mehr diese Identitäten künstlich „rekonstruiert“ werden, umso häufiger werden alternative Identitäten vernachlässigt. Etablierte Parteien werden großen Industrieunternehmen immer ähnlicher. Sie vermeiden wie Korporationen große Risiken (Crouch 2005: 120). Parteien bevorzugen die Kooperation mit selektiven Gruppen, vermeiden aber hoch spezialisierte populistische Gruppierungen. Daher wurde die Veränderungskraft neuer sozialer Bewegungen in den 1980er Jahren so stark überschätzt. Neue soziale Bewegungen waren am erfolgreichsten, wenn sie die populistische Agitation begrenzten und die kompromissbereite Kooperation entwickelten, wie die Ökologen und Feministinnen gezeigt haben.

Populistische Bewegungen versuchen „*elite-directing forms of politics*“ gegen die traditionelle „*elite-directed form of politics*“ (Inglehart 1990: 338). In kleinen Schritten haben die Populisten von der „partizipatorischen Revolution“ der 1970er und 1980er Jahre profitiert: keine totalisierenden Ideologien mehr, mittlere Reichweite in den Zielen, spezielle Fragen und eine Stärkung einzelner Kandidaten (Kaase 1984). Der Wandel der politischen Theorie konnte benutzt werden: Populisten beanspruchten, die „Zivilgesellschaft“ gegen die „politische Klasse“ zu repräsentieren. Aber das Konzept der Zivilgesellschaft müsste darunter leiden, wenn es mit einer Partei identifiziert werden könnte. Einige Kritiker der Entwicklung (Latour 1995: 68, 188) haben schon unterstellt, dass moderne Verfassungssysteme Opfer ihres Erfolgs geworden sind und daran zu Grunde zu gehen drohen. Die mobilisatorische Revolution – welche die Populisten kräftig ausnutzten – hat so viele hybride Repräsentationsformen geschaffen, dass die Verfassungsordnung sie kaum noch zusammen halten kann. Im Licht einer postmodernen Normalisierung scheint mir dies als eine Übertreibung. Eine post-moderne Verfassungsordnung ist nicht in Sicht und schon gar nicht die Utopie einer „Wiedervereinigung von Natur und Gesellschaft“, wie einige ökologische Populisten gehofft hatten. Selbst ein normativer Denker wie Habermas (1992: 446), ein unermüdlicher Kämpfer für die „deliberative Demokratie“, sah gerade im Populismus die erste Gefahr für die Zivilgesellschaft, wenn traditionale Identitäten populistisch verfochten werden. Diese Gefahr ist heute größer als die Gefahren der klassischen Moderne mit ihren eschatologisch-revolutionären Transformationsideologien.

Literatur

- Backes, Uwe (2006): Politische Extreme. Eine Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis in die Gegenwart, Göttingen.
- Betz, Hans-Georg (1994): Radical Right-Wing Populism in Western Europe, Houndsmill.
- Beyme, Klaus von (1988): Right-Wing Extremism in Post-War Europe, in: West European Politics, Bd. 11, H. 2, S. 1-18.

- Beyme, Klaus von (2002): Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, 2. Auflage, Opladen.
- Beyme, Klaus von (2006): Modell für neue Demokratien? Die Vorbildrolle des Bundesverfassungsgerichts, in: Ooyen, Robert Chr. van/Möllers, Martin H. W. (Hg.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden, S. 516-531.
- Beyme, Klaus von (2007): *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München.
- Betz, Hans-Georg (1994): *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, Houndsmills.
- Bútora, Martin/Gyárfášová, Oľga/Mesežnikov, Grigorij/Skladony, Thomas W. (Hg.) (2007): *Democracy and Populism in Central Europe*, Bratislava.
- Crouch, Colin (2005): *Post-Democracy*, Cambridge.
- Decker, Frank (2004): *Der neue Rechtspopulismus*, 2. Auflage, Opladen.
- Decker, Frank (Hg.) (2006): *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?*, Wiesbaden.
- Deegan-Krause, Kevin (2007): *Populism and the Logic of Party Rotation in Postcommunist Europe*, in: Bútora, Martin/Gyárfášová, Oľga/Mesežnikov, Grigorij/Skladony, Thomas W. (Hg.), *Democracy and Populism in Central Europe*, Bratislava, S. 141-159.
- Faltin, Inge (1990): *Norm, Milieu, politische Kultur. Normative Vernetzungen in Gesellschaft und Politik der Bundesrepublik*, Wiesbaden.
- Geden, Oliver (2006): *Diskursstrategien im Rechtspopulismus. Freiheitliche Partei Österreichs und Schweizerische Volkspartei zwischen Opposition und Regierungsbeteiligung*, Wiesbaden.
- Giddens, Anthony (1994): *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge.
- Habermas, Jürgen (1973): *Legitimitätsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M.
- Haider, Jörg (1994): *Die Freiheit, die ich meine*, Frankfurt a.M.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio (2002): *Empire. Die neue Weltordnung*, Frankfurt a.M.
- Hartleb, Florian (2004): *Rechts- und Linkspopulismus*, Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard (2002): *Die angepassten Provokateure. Aufstieg und Niedergang der rechtsextremen DVU als Protestpartei im polarisierten Parteiensystem Sachsen-Anhalts*, Opladen.
- Inglehart, Ronald (1990): *Culture Shift in Advance Industrial Society*, Princeton.
- Ionescu, Ghita/Gellner, Ernest (Hg.) (1969): *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, London.
- Kaase, Max (1984): *The Challenge of the „Participatory Revolution“ in Pluralist Democracies*, in: *International Political Science Review*, Bd. 5, H. 3, S. 299-318.
- Korte, Karl-Rudolf (2003): *Populismus als Regierungsstil*, in: Werz, Nikolaus (Hg.), *Populismus. Populisten in Übersee und Europa*, Opladen, S. 209-222.
- Lang, Kai-Olaf (2007): *Populism in „Old“ and „New Europe“*. Trends and Implications, in: Bútora, Martin/Gyárfášová, Oľga/Mesežnikov, Grigorij/Skladony, Thomas W. (Hg.), *Democracy and Populism in Central Europe*, Bratislava, S. 25-140.
- Latour, Bruno (1995): *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*, Berlin.
- Lipset, Seymour Martin (1960): *Political Man*, London.
- Mair, Peter (2002): *Populist Democracy versus Party Democracy*, in: Mény, Yves/Surel, Yves (Hg.), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndsmill. S. 139-154.
- Mény, Yves/Surel, Yves (Hg.) (2002): *Democracies and the Populist Challenge*, Houndsmill.
- Mudde, Cas (2000): *In the Name of Peasantry, the Proletariat, and the People. Populisms in Eastern Europe*, in: *East European Politics and Societies*, Bd. 15, H. 1, S. 33-53.
- Mudde, Cas (2004): *The Populist Zeitgeist*, in: *Government and Opposition*, Bd. 39, H. 4, S. 541-563.
- Mulgan, Geoffrey (1994): *Politics in an Antipolitical Age*, Cambridge.

- Rupnik, Jacques (2007): The Populist Backlash in East-Central Europe, in: Bútorá, Martin/Gyárfáshová, Olga/Mesežnikov, Grigorij/Skladony, Thomas W. (Hg.), Democracy and Populism in Central Europe, Bratislava, S. 161-169.
- Pizzorno, Alessandro (1993): Le radici della politica assoluta e altri saggi, Milan.
- Spier, Tim (2006): Populismus und Modernisierung, in: Decker, Frank (Hg.), Populismus in Europa. Wiesbaden, S. 33-57.
- Spier, Tim (2010): Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa, Wiesbaden.
- Stöss, Richard (2000): Rechtsextremismus im vereinten Deutschland, 3. Auflage, Berlin.
- Taggart, Paul (1995): New Populist Parties in Western Europe, in: West European Politics, Bd. 18, H. 1, S. 34-51.
- Werz, Nikolaus (Hg.) (2003): Populismus. Populisten in Übersee und Europa, Opladen.
- Wiles, Peter (1969): A Syndrome, not a Doctrine. Some Elementary Theses on Populism, in: Ionescu, Ghita/Gellner, Ernest (Hg.), Populism. Its Meanings and National Characteristics, London, S. 166-179.

Koalitionsbildungen und Koalitionsstabilität in Mittel- und Südosteuropa. Überlegungen und Ergebnisse zu einem wenig bestellten Forschungsfeld

Sabine Kropp

1 Koalitionsforschung in den neuen Mitgliedstaaten der EU

Koalitionsregierungen sind in parlamentarischen Regierungssystemen, deren Parteiensysteme ein gewisses Maß an Fragmentierung aufweisen und in denen keine Partei allein eine Mehrheit erringen kann, die am weitesten verbreitete Regierungsform. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur (vgl. von Alemann 1973: 28). Eine Studie über 17 europäische Demokratien ermittelte für den Zeitraum zwischen 1945 und 1999, dass lediglich 13 Prozent aller Regierungen von einer einzigen Partei gebildet wurden; hingegen entstanden nach Wahlen in 63 Prozent der erhobenen Fälle Koalitionsregierungen. In den restlichen 23 Prozent kamen Minderheitsregierungen zustande (Saalfeld 2007: 180). An dieser Verteilung hat sich auch nach der Erweiterung der EU um zwölf neue Staaten im Wesentlichen nichts verändert. Auch die Länder, die 2004 und 2007 der EU beitraten, weisen – mit Ausnahme des präsidentiellen Systems in Zypern – parlamentarische Regierungssysteme auf; nur Malta wiederum verfügt über ein echtes Zweiparteiensystem. Die Parteiensysteme der mittel- und südosteuropäischen EU-Staaten, die hier im Mittelpunkt stehen, haben nach dem Systemwechsel keinen so umfassenden Prozess der Konzentration durchlaufen, dass Einpartei-Mehrheitsregierungen als typisches Regierungsformat gegeben wären.

Diese grundsätzlich gemeinsamen Merkmale der alten und neuen Mitgliedstaaten der EU werden jedoch von einer Reihe von Unterschieden begleitet. Auffallend ist die geringe Stabilität von Regierungen im mittel- und südosteuropäischen Raum: Die vergangenen beiden Jahrzehnte nach dem Systemwechsel waren geprägt von zahlreichen Regierungs- und Koalitionskrisen. Die Parteiensysteme der neuen EU-Mitgliedstaaten unterliegen noch immer einem raschen Wandel und häufigen Umformungen; die parlamentarische Arbeit wird ferner nicht zuletzt durch die geringe Fraktionsstabilität in den Parlamenten beeinträchtigt (vgl. Shabad/Slomczynski 2004). Auch sind viele dieser Parteiensysteme von anderen gesellschaftlichen Konfliktlinien geprägt, die zur Segmentierung beitragen und die so Regierungsbildungen erschweren. Gleichzeitig ist die Frage, ob es Parteien gelingt, in sich stabile Regierungen zu bilden, für die Konsolidierung junger Demokratien aber essentiell. Häufen sich Regierungskrisen, bringt Politik voraussichtlich weniger effektive Ergebnisse hervor. Dies wiederum kann negativ auf die Legitimation und Legitimität von Politik zurückwirken.

Empirische Befunde zur Bildung und Stabilität von Koalitionsregierungen in Mittel- und Südosteuropa sind bis heute dünn gesät (vgl. Grotz 2007: 111f; Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002; Pridham 2002); dies gilt erst recht für das noch gänzlich unbestellte Feld der Regierungspraxis von Koalitionen. Der nachfolgende Beitrag versucht, einige der in der Koalitionsforschung gängigen Theoreme zur Bildung und Stabilität im Feld der zehn mittel- und südosteuropäischen Länder zu überprüfen. Hierfür wurde ein Datensatz angelegt, der Informationen über Regierungsbildungen und die Haltbarkeit von Koalitionen für die

Jahre von 1990 bis 2007 enthält.¹ Der Koalitionsbegriff wurde weit gefasst; die Analyse beschränkt sich mithin nicht nur auf die Interaktionsmuster der Parteien, die im Kabinett vertreten sind. Vielmehr sind auch Minderheitsregierungen, die Mehrheiten erst durch Verhandlungen mit Tolerierungspartnern im Parlament schmieden können, in die Untersuchung einbezogen worden. Zwar sind Wahlbündnisse, die Parteien aus strategischen Gründen insbesondere in Mehrheitswahl- oder gemischten Systemen eingehen, nicht im engeren Sinne Gegenstand der Forschung über Koalitionsregierungen. Diese Bündnisform ist jedoch für die Aussagekraft der hier überprüften Theoreme insofern von Bedeutung, als Wahlbündnisse spätere formale Koalitionen bereits vorwegnehmen können. In ihnen spiegeln sich auch die das jeweilige Parteiensystem prägende Konfliktstruktur und die Kooperationsfähigkeit zwischen den Parteien wider.

Zunächst werden einige der Theoreme vorgestellt, anhand derer Regierungsbildungen sowie die Stabilität von Regierungen erklärt werden. Anschließend stehen die auf der Grundlage der verfügbaren Daten ermittelten empirischen Befunde im Mittelpunkt. Schließlich wird die Frage diskutiert, welche Forschungsstrategie für die Untersuchung der mittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten der EU angemessen erscheint.

2 Koalitionsbildung und Koalitionsstabilität – theoretische Annahmen

Studien zur Koalitionsanalyse lassen sich in zwei sich in Wissenschaftsverständnis und methodischem Vorgehen grundsätzlich unterscheidende Richtungen unterteilen: in die spieltheoretisch ausgerichtete Forschung, die mittlerweile sehr ausdifferenzierte Modelle hervorgebracht hat, sowie in die eher kontextbezogenen, auf der Grundlage von Fallstudien arbeitenden Untersuchungen. Zielt Erstere auf die Generierung von Kausalbeziehungen, sind Letztere daran interessiert, einen Beitrag zur Bildung und Verbesserung von Theorien mittlerer Reichweite zu leisten. Inzwischen bewegen sich beide Forschungsrichtungen in vielen ihrer Fragestellungen, theoretischen Grundannahmen und Befunden aufeinander zu, auch wenn die Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand doch nach wie vor große Unterschiede aufweist (vgl. auch Müller 2004; im Überblick vgl. Diermeier 2006). Auch modellorientierte Studien sind aber auf Hypothesen generierende Studien angewiesen, und umgekehrt verwenden Fallstudien und Vergleiche mit kleiner Fallzahl die in Modellen entwickelten Theoreme, um einen konzeptionellen Rahmen zu entwickeln oder um erklärende Variablen zu identifizieren. Insofern kann man von einer begrenzten – für einen kumulativen Forschungsprozess indes notwendigen – Konvergenz beider Richtungen sprechen.

2.1 Koalitionsbildungen

Koalitionsbildungen sind seit den frühen 1960er Jahren Gegenstand der formalen Modellbildung in der vergleichenden Koalitionsanalyse (Gamson 1961; Riker 1962). Ziel dieser Forschung war es, Prognosen über die wahrscheinliche Zusammensetzung eines Bündnis-

¹ Erfasst wurden Tschechien, Slowakei, Polen, Ungarn, Slowenien, Lettland, Estland, Litauen, Rumänien und Bulgarien. Mein Dank geht an Matthias Ruschke, der die Aufbereitung der Daten übernommen hat. Vgl. ausführlichere Auswertungen und einen Vergleich mit westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten bei Kropp 2008.

ses zu liefern. Die ersten Studien orientierten sich vornehmlich am sog. „Größentheorem“. Dieses Theorem geht davon aus, dass sog. *minimal winning coalitions* als Normalfall des Koalitionsalltags entstehen: Dies sind Koalitionen, bei denen der Austritt eines Koalitionspartners bereits den Verlust der parlamentarischen Mehrheit bedeutet. Als Spieler gelten Parteien, die in vereinfachender Absicht als einheitliche Akteure konzipiert werden und denen die Motivation des *office-seeking* zugeschrieben wird: Parteien streben demzufolge die Besetzung möglichst vieler Ministerien an. Ihr Spieleinsatz besteht in Mandaten, die sie in den zurückliegenden Wahlen erzielen konnten; der gesamte Gewinn – die Zahl der Ministerien im Kabinett – wird dabei als feststehende Größe, d.h. als nicht erweiterbar definiert.

Legt man diese sehr schlichten und stark vereinfachenden Annahmen zugrunde, müssten in der Tat axiomatisch Mehrheitskoalitionen entstehen, die keinen Partner mehr als unbedingt für eine Mehrheit nötig in das Bündnis aufnehmen und so den maximalen Gewinn für die beteiligten Parteien garantieren. Ein Problem für die Prognosefähigkeit dieses Modells besteht darin, dass häufig mehr als nur eine Koalition möglich ist. Deshalb gehen frühe Untersuchungen davon aus, dass Parteien dann den maximalen Gewinn erzielen, wenn die Regierungsbildung im Parlament möglichst knapp die 50-Prozent-Grenze an Mandaten überschreitet (*minimum winning coalitions*). Je mehr Akteure an Verhandlungen beteiligt sind, als desto schwieriger gilt es, konsensorientierte Lösungen zu finden. Strategien zur Koalitionsbildung sollten deshalb darauf ausgerichtet sein, möglichst wenige Parteien in ein Bündnis aufzunehmen, um so unnötige Transaktionskosten zu vermeiden (Leiserson 1968).

Alle die hier kurz skizzierten Theoreme betrachten Minderheitsregierungen oder sog. *surplus coalitions*, die mehr Parteien als für eine Mehrheit unbedingt erforderlich umfassen, als Abweichung von der Norm. Auch wurde die Office-seeking-Motivation von Parteien zunächst als die einzig relevante interpretiert. Jedoch wollen Parteien nicht nur aus Eigennutz Ämter besetzen und dergestalt ihre Macht erhalten und ausbauen, sondern sie sind ebenfalls von dem Willen geleitet, politische Inhalte in die Realität umzusetzen. Dies gelingt ihnen – theoretischen Überlegungen zufolge – in einer Koalition tendenziell einfacher, wenn sie sich mit solchen Partnern zusammenschließen, mit denen Übereinstimmungen in den politischen Positionen bestehen. Die Polarisierung innerhalb des Bündnisses – und damit die potentiellen Konfliktlagen – nehmen dann voraussichtlich ab.

Das Größentheorem wurde somit noch in den 1970er Jahren ergänzt durch Annahmen, die Charakteristika von Parteiensystemen in den Blick fassten. Parteien wurden als Akteure konzipiert, denen nicht nur an der Maximierung der Ämterzahl, sondern auch an der Umsetzung ihrer Policy-Präferenzen (*policy-seeking*) gelegen ist. Die *minimal-range* Theorie (Leiserson 1966; De Swaan 1976) nimmt an, dass wahrscheinlich Regierungsbündnisse entstehen, die zwar dem Mehrheitskriterium entsprechen, deren ideologische Spannbreite aber nicht größer ist als die jeder anderen möglichen Koalitionsvariante. Diese sog. *Policy-distance*-Theorien gehen davon aus, dass es Bündnisse mit geringen ideologischen Distanzen in zentralen Politikfeldern einfacher haben, gemeinsam Politikinhalte zu entscheiden. Deshalb gelten solche Bündnisse als wahrscheinlich, deren Zusammensetzung ideologisch kompakt ist und die gleichzeitig kleine Gewinnkoalitionen darstellen (Axelrod 1978; *minimal connected winning coalitions*).

Meistens gingen diese Studien davon aus, dass die Parteien auf *einer* den Parteienwettbewerb strukturierenden Links-Rechts-Achse platziert werden könnten. Inzwischen

gehen Studien zur Koalitionsforschung dazu über, auch, falls erforderlich, mehrdimensionale Anordnungen der Parteien zu konzeptualisieren, um das Zustandekommen von Koalitionen zu erklären. Es kommt dann darauf an, die relevanten Politikdimensionen herauszufiltern. Diese müssen für die zu untersuchenden Parteiensysteme jeweils neu festgelegt werden. Auf diese Weise ist es schwieriger, eindeutig *eine* Koalition zu prognostizieren, aber die Zahl wahrscheinlicher Bündnisse lässt sich dennoch begrenzen.

Die Anzahl möglicher Regierungsbündnisse reduziert sich auch, wenn das Parteiensystem eine blockartige Struktur aufweist und Koalitionen nur innerhalb eines Blockes zustande kommen können. Parteien haben es häufig schwer, die Grenzen dieser Blöcke zu überschreiten, ohne ihre Wähler zu verprellen (vgl. Nolte 1988). Die Existenz von Blockstrukturen mindert somit die Erklärungskraft des Größentheorems erheblich. Dies dürfte vor allem für die Analyse der mittel- und südosteuropäischen Länder von Bedeutung sein, da dort die Polarisierung der Parteien entlang des sog. *regime divide*, der Haltung gesellschaftlicher Kräfte gegenüber dem alten Regime, bis heute eine der wesentlichen Determinanten für die Koalitionsfähigkeit zwischen Parteien darstellt (vgl. z. B. Grzymala-Busse 2001).

Besondere Bedeutung wird in der Koalitionsanalyse außerdem dem sog. *median legislator* beigemessen (Laver/Schofield 1990). Die Partei, die den Abgeordneten in der Mitte des Parteienspektrums in ihren Reihen hat und die in der wichtigsten Konfliktdimension gleich viele Abgeordnete links und rechts neben sich zählt, verfügt demzufolge über deutliche Vorteile im Koalitionsspiel. Es gilt als gesicherte Erkenntnis, dass eine solche Partei aus einer Regierungsbildung nicht ausgeschlossen werden kann, ohne dass dies Nachteile für die Stabilität nach sich zieht. Diese Annahme trifft denn auch für 78 Prozent der erhobenen Fälle zu. Sie geht allerdings mit dem Nachteil einher, dass auf ihrer Grundlage häufig mehrere Kombinationen prognostiziert werden können und die Prognoseeffizienz mit 12 Prozent letztlich ein nur bescheidenes Niveau erzielt (vgl. Müller 2004: 277).

Demgegenüber weist die *policy-distance* Theorie mit 26 Prozent Prognoseeffizienz ein durchaus gutes Ergebnis auf. In jüngeren Studien wurden zudem *office-seeking* und *policy-seeking*-Ansätze theoretisch gebündelt (Laver/Shepsle 1996). Allerdings erscheint die Annahme, dass untereinander eindeutig abgrenzbare Policies in voneinander klar geschiedenen Zuständigkeitsbereichen der Ministerien geplant und umgesetzt würden, nur wenig realistisch. *Policy-seeker* können ihre Präferenzen, je nachdem, welche Einflussmöglichkeiten institutionalisiert sind, durchaus auch außerhalb des ministeriellen Gefüges zur Geltung bringen. Haben etwa Parlamentsausschüsse im Gesetzgebungsprozess eine starke Stellung inne oder sind, wie in vielen der skandinavischen Länder, korporatistische Strukturen prägend (vgl. Strøm 1990), können *policy-seeker* auch ohne Ministerium Gewinne erzielen. Somit bleibt es auch weiterhin erforderlich, *office-seeking* und *policy-seeking*-Motive getrennt voneinander zu betrachten und Trade-offs zwischen beiden Aspekten zu untersuchen (neuere vergleichende Ergebnisse bei Debus 2008).

Alle bislang vorgestellten Annahmen vermögen nicht zu erklären, warum Minderheitsregierungen nicht nur Unfälle des ansonsten auf die Herstellung von Mehrheitskoalitionen ausgerichteten politischen Betriebs darstellen. In einigen europäischen Ländern, etwa in Dänemark, Schweden oder in Spanien, entstehen regelmäßig Minderheitsregierungen, die von parlamentarischen Parteien (teilweise von Fall zu Fall) toleriert werden. Warum sollten nun aber diese Parteien freiwillig auf ihre – dem Größentheorem zufolge sichere – Prämie verzichten? Eine naheliegende Antwort liegt in der Vielfalt möglicher Motive. Parteien

streben nicht nur nach Ämtern oder danach, Positionen in die Realität umsetzen zu können, sondern wollen auch – als Voraussetzung für Letzteres – Wählerstimmen maximieren. Der Verzicht auf eine Regierungsbeteiligung kann nun aber durchaus dem rationalen Kalkül von *vote-seekers* entsprechen: Studien zeigen, dass regierende Parteien typischerweise als Quittung für umstrittene Regierungsentscheidungen während der Legislaturperiode an Unterstützung durch die Wähler verlieren (Strøm 1990). Tolerierungsparteien vermeiden somit ggf. einen solchen Verlust, gleichzeitig aber können sie gegenüber der Minderheitsregierung ihr Erpressungspotential geltend machen und dieses in eine Teilhabe an Entscheidungen über bestimmte Policies ummünzen. Mit anderen Worten: Sie können mitgestalten, ohne gleichzeitig für unliebsame Politiken von ihrer Wählerschaft in Haftung genommen zu werden. Überdies kann ihre Unterstützung auch in Form von Ämtern, die außerhalb des Regierungsapparates angesiedelt sind, vergütet werden (vgl. Nikolenyi 2003). *Offices, policies* und *votes* bilden somit die Komponenten eines sich wechselseitig bedingenden Bündels an Motiven (vgl. Müller/Strøm 1999: 13).

Die oben skizzierten Modelle vermögen ebenfalls nicht zu erklären, warum Parteien, die sich in der Rolle des Formateurs befinden, zusätzliche, über eine bereits bestehende Mehrheit hinausgehende Partner in das Kabinett aufnehmen (*surplus coalitions*). Die Forschung zu solchen übergroßen Regierungsbündnissen gibt unterschiedliche Gründe an, um diese dem Größentheorem zuwiderlaufenden Koalitionen zu erklären. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit setzt sich z.B. als gute Erfahrung im kollektiven Gedächtnis einer Partei fest und kann dazu beitragen, nach Wahlen die Verhandlungskosten für eine Regierungsbildung zu senken. Erfolgreiche Bündnisse werden dann fortgesetzt. Um solche Wirkungszusammenhänge berücksichtigen zu können, müssen Untersuchungen das Zustandekommen von Koalitionen jedoch auf der Zeitachse betrachten; dies haben die frühen Modelle allerdings nicht konzipiert. Daneben kann auch die Ausgestaltung von Institutionen eine gewichtige Rolle spielen, etwa wenn qualifizierte Mehrheiten die Bildung übergroßer Koalitionen nahelegen (vgl. Kap 3). Auch informelle Normen, wie Proporzkriterien und Gerechtigkeitseinstellungen, lassen *surplus coalitions* als naheliegende Lösung erscheinen (für Finnland z.B. Jungar 2002; Raunio 2004).

Kritik an der mangelnden Realitätsnähe des Größentheorems entzündete sich auch daran, dass Koalitionsgewinne keineswegs eine unverrückbare Summe darstellen. Koalitionsverhandlungen sind vielmehr oft nur dann erfolgreich, wenn die Gewinnmasse um zusätzliche Themen und Ämter erweitert werden kann. So lassen sich neue Ämter – man denke nur an die zahlreichen Beauftragten – für Sonderaufgaben erfinden. Zudem lässt sich der Gewinn eines Ministersessels dadurch schmälern, dass nach dem Kreuzstichverfahren Staatssekretäre der Partei des jeweiligen Koalitionspartners angehören. Die Formulierung und Implementation der Politik der jeweils anderen Partei kann damit in deren eigenem Hause überwacht werden. Der Wert von Ministerien variiert zudem über die Zeit und je nach Parteiideologie. Die meisten Parteien werden versuchen, die Ministerien für sich zu beanspruchen, für deren Zuständigkeit sie sich eine besondere Kompetenz zuschreiben. Deshalb reklamieren z.B. grüne Parteien typischerweise das Umweltressort für sich, während Sozialdemokratische Parteien das Sozialministerium führen wollen. Gewinne für eine Partei lassen sich zudem auch über den Ressortzuschnitt flexibel gestalten.

Angesichts dieser vielfältigen Einwände und Ergänzungen ist es kaum verwunderlich, dass die Modelle in der Forschung zur Koalitionsbildung sich fortlaufend ausdifferenzieren haben und im Zeitverlauf immer komplexer geworden sind. Erschwerend kommt hinzu,

dass viele Modelle anfänglich an „Institutionenblindheit“ litten. Mit der neoinstitutionalistischen Wende in der Politikwissenschaft hat sich dies, wenn auch mit einer gewissen Zeitverzögerung, jedoch geändert (vgl. Kropp 1999: 54ff). Man sollte indessen in Rechnung stellen, dass die schier unübersehbare Vielfalt der institutionellen Ausgestaltung europäischer Regierungssysteme einer Einbindung institutioneller Variablen, die in allen Ländern gleichermaßen überprüft werden und in verallgemeinerbare Kausalitäten münden sollen, gewisse Grenzen setzt. So haben Laver und Shepsle (1996) in das von ihnen entwickelte Modell des *dimension-by-dimension cabinet*, dem die Parteien angehören, die in den relevanten Politikdimensionen den *median legislator* stellen, auch nur allgemeine institutionelle Annahmen einbauen können: etwa die der umfassenden – jedoch zu Recht als unrealistisch kritisierten – Ministerautonomie, die sich in der Agendakontrolle des Ministers und in dem Recht zur Implementation von im Kabinett beschlossenen Materien durch das Ministerium manifestiere (zur Kritik vgl. Müller 2004: 287f). Fallstudienbasierte Vorgehensweisen haben es hier einfacher, sie lassen ein tieferes Verständnis der Fälle zu, bleiben jedoch im Gegenzug auf die Generierung regionenspezifischer Zusammenhänge und auf Geltung von Ergebnissen mittlerer Reichweite beschränkt.

2.2 Haltbarkeit und Stabilität von Koalitionen

Ein weiterer Forschungszweig beschäftigt sich mit der Stabilität von Regierungsbündnissen. Einwände, die darauf hinweisen, dass „Stabilität“ gegenüber der bloßen „Haltbarkeit“ von Regierungen das weitaus komplexere Konzept darstellt, sind durchaus berechtigt. Auch haltbare Koalitionen können instabil sein, wenig effiziente Politikergebnisse liefern und die Legitimation des politischen Systems untergraben – zumal dann, wenn es keine alternierenden Regierungen gibt. Jedoch sind Untersuchungen, die sich vergleichend und mit großer Fallzahl der Systematisierung krisenhafter Ereignisse in Regierungsbündnissen widmen, ein äußerst aufwendiges Unterfangen. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich deshalb im Wesentlichen auf die Haltbarkeit bzw. die vorzeitige Beendigung von Koalitionen, eingedenk der Tatsache, dass in dieser Hinsicht – gerade in den hier im Mittelpunkt stehenden mittel- und südosteuropäischen Ländern – noch großer Forschungsbedarf besteht.

Vergleichende Untersuchungen fanden heraus, dass bei rund 60 Prozent der Regierungsaufösungen die maßgeblichen Ursachen in Konflikten zwischen den Regierungsparteien, innerhalb der Regierungsparteien oder im Kabinett zu suchen waren (zusammenfassend vgl. Saalfeld 2006: 477). Als Bestimmungsfaktoren der Koalitionsstabilität schälten sich insbesondere strukturelle Merkmale des politischen Systems heraus. Hierzu gehören Verfassungsnormen zur Wahl des Regierungschefs, die Art der Ausgestaltung von Misstrauensanträgen und zur vorzeitigen Parlamentsauflösung, aber auch Merkmale des Parteiensystems bzw. der Regierungsparteien (vgl. Saalfeld 2006: 482f; 2007) oder die ideologische Spannweite, die von den Koalitionsparteien abgedeckt wird: Je größer diese ist, desto instabiler sollte ein Bündnis sein. Weiterhin wurde über sog. „Ereignisanalysen“ das Auftreten exogener Schocks mit den strukturellen Merkmalen des Regierungssystems kombiniert, um das vorzeitige Ableben von Regierungsbündnissen schlüssig erklären zu können (vgl. Browne et al. 1984; King et al. 1990). Zu solchen externen Ereignissen zählen unvorhergesehene Wirtschaftskrisen, Naturkatastrophen, politische Skandale, aber auch, ganz

allgemein, Einbrüche im öffentlichen Ansehen der Regierungsparteien und in der Zustimmung durch die Wähler bei Umfragen (Saalfeld 2006: 486). Dabei sind die vorzeitigen Beendigungen von Regierungen auf der Zeitachse keineswegs zufällig verteilt. Es ist wenig verwunderlich, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Kabinette vorzeitig beendet werden, mit zunehmender Amtsdauer und dem Näherrücken des nächsten Wahltermins steigt, da dann der Wettbewerb zwischen den Parteien in einem Regierungsbündnis zunimmt und die Kooperationsbereitschaft im Gegenzug sinkt. Fortsetzungskoalitionen, in denen die Parteien bereits zum wiederholten Male gemeinsam regieren, sind dabei den Gefahren einer vorzeitigen Auflösung weniger stark ausgesetzt als Bündnisse, die zum ersten Mal gemeinsam eine Legislaturperiode bestreiten (Saalfeld 2007: 203).

Diese Annahmen wurden anhand westeuropäischer Länder auch empirischen Tests unterzogen (vgl. Saalfeld 2006, 2007). Dabei schälten sich folgende, auch für die Untersuchung der mittel- und südosteuropäischen Koalitionen bedeutsame, Ergebnisse heraus: Tatsächlich ist die Fragmentierung der Parteiensysteme insofern von Bedeutung, als eine wachsende Zahl von Parteien im Kabinett das Risiko erhöht, dass eine Regierung noch vor Ablauf der regulären Amtsperiode scheitert. Benötigt ein Regierungschef eine Parlamentsmehrheit in einer formalen Wahl, um ins Amt zu kommen, fällt die Sterblichkeit einer Regierung zu Beginn der Legislaturperiode signifikant höher aus. Jedoch ist die Stabilität eben solcher Kabinette, die durch eine parlamentarische Bestätigung abgesegnet sind, während der Legislaturperiode höher. Hohe Anforderungen an die Mehrheiten bei Misstrauensanträgen wiederum haben keine signifikante Bedeutung (für Mitteleuropa siehe: Nikolenyi 2004: 133; anders zuvor: Harfst 2001: 11f), ebenso wenig üben ausgebaute Rechte des Premiers zur Parlamentsauflösung einen disziplinierenden Effekt auf den bzw. die Koalitionspartner aus. Verfügt indessen die Regierung über das Privileg des letzten Änderungsantrags, sind Koalitionen weniger vom Scheitern bedroht (Saalfeld 2007: 204). Auch mindert das „Kreuzstichverfahren“, das mitunter bei der Besetzung der Staatssekretärsposten angewandt wird, die Überlebensfähigkeit von Koalitionen. Dies liegt insofern nahe, als Störungen im ministeriellen Betrieb und koalitionsinterne Konflikte durch solche Praktiken geradezu herausgefordert werden.

Wie stabil eine Koalitionen ist, kann aber nicht nur auf die Strukturmerkmale politischer Systeme oder auf extern ausgelöste Krisen zurückgeführt werden. Der Erfolg von Regierungsbündnissen ist vielmehr auch davon abhängig, welche Art des Koalitionsmanagements angewandt wird und ob Konflikt vermeidende und Konflikt schlichtende Regeln einen gewissen Grad der Institutionalisierung erreicht haben (vgl. hierzu Kropp 2001). Saalfeld (2007: 196f) konnte in einer Studie, die den Transaktionskostenansatz verwendet, nachweisen, dass Regierungsbündnisse, die ein Koalitionsabkommen – also einen politischen, wenn auch nicht rechtskräftigen Vertrag – abschließen, seltener vorzeitig scheitern (vgl. mit Belegen für Belgien und die Niederlande Timmermans 2006). Jedoch sollten solche Verträge als „endogene Variablen“ betrachtet werden, denn Parteien sind nur dann bereit, die Transaktionskosten für die Aushandlung einer solchen Vereinbarung aufzuwenden, wenn sie ohnehin gewillt sind, konstruktiv über einen längeren Zeitraum hinweg zusammenzuarbeiten. Selbiges gilt für den Ort der Konfliktmoderation, zum Beispiel für Koalitionsausschüsse. Gemischt zusammengesetzte Gremien, in denen auch außerparlamentarische Akteure, d.h. Parteivertreter und Regierungsmitglieder, vertreten sind, erweisen sich als erfolgreicher als rein parlamentsinterne Formen des Managements (Saalfeld 2007: 196f). Aber auch sie werden vor allem dann gebildet, wenn der Wille zur konstruktivi-

ven Zusammenarbeit gegeben ist. Die Überprüfung dieser Annahmen ist jedoch für die mittel- und südosteuropäischen Länder nicht möglich, da eine umfassende und vergleichende Bestandsaufnahme des Regierens in Koalitionen in den neuen EU-Mitgliedstaaten noch aussteht.

Alle Studien haben bislang den empirischen Nachweis erbracht, dass *minimum winning coalitions* tatsächlich haltbarer sind als Minderheitsregierungen oder *surplus coalitions*. Insofern scheint das Format einer Regierung als „Bündelvariable“ tatsächlich eine Rolle für die Stabilität von Regierungsbündnissen zu spielen. Erstaunlicherweise scheint die ideologische Kompaktheit von Koalitionen aber keinen stabilisierenden Effekt zu haben. Ideologisch verbundene Bündnisse scheitern sogar häufiger früher als Koalitionen, die eine größere ideologische Spannbreite im Parteienspektrum abdecken. Erklärungen für diesen paradox anmutenden Befund sind rar: Man könnte aber annehmen, dass Konflikte gerade dadurch vermieden werden können, dass Koalitionspartner ihre Einflussbereiche voneinander trennen, sich also nicht im Zuge einer mühsamen Kompromissuche ins Gehege kommen. Als nicht zutreffend erwies sich zudem die Hypothese, dass Bündnisse, die den Medianabgeordneten in ihren Reihen haben, stabiler seien (Saalfeld 2006: 500). Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang zudem sog. „dominanten“ oder „zentralen“ Spielern zu (vgl. z.B. Peleg 1981; van Deemen 1989; van Roozendaal 1992; Debus 2008), die über eine besonders starke Stellung im „Koalitionsspiel“ verfügen. Kann Ersterer mindestens zwei alternative minimale Gewinnkoalitionen bilden, die jeweils nur ihn gemeinsam haben, hat Letzterer den Medianabgeordneten in seiner Mitte. Dieser wiederum legt fest, welche ideologisch verbundene Mehrheitskoalition gebildet werden kann. Gehören beide Typen von Spielern nicht ein und derselben Partei an, bleibt ein Regierungsbündnis tendenziell instabil (vgl. Nikolenyi 2004). Ein umfassender Test dieser Annahme, der eine Vielzahl von Fällen umfasst, kann anhand der für die mittel- und südosteuropäischen Länder zur Verfügung stehenden Daten aber (noch) nicht durchgeführt werden.

Zwar erweisen sich Minderheitsregierungen tatsächlich als weniger haltbar als Mehrheitskoalitionen. Jedoch sind sie weniger krisenanfällig, als dies gemeinhin angenommen wird. Ihre Überlebensfähigkeit hängt nicht zuletzt davon ab, ob sich eine Regierungsmehrheit *gegen* sie bilden kann (Strøm 1990). Gruppiert sich die Opposition links und rechts von einer Minderheitsregierung und hat diese überdies den *median legislator* in ihren Reihen, kann auch eine solche „untergroße“ Regierung stabil sein. Je nach Motivation und Präferenz der beteiligten Parteien bieten Minderheitskabinette komplementäre Gewinnstrukturen: Die Regierungspartei(en) müssen Ämter nicht mit weiteren Parteien teilen, und gleichzeitig können sich tolerierende Fraktionen die Kosten des Regierens sparen.

Umstritten sind ferner die Effekte der innerparteilichen Fragmentierung auf die Koalitionsstabilität. Je nach theoretischen Vorannahmen kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während Maor (1998) hervorhebt, dass zentralisierte Parteien weniger stabil seien, weil Mitglieder, welche die Regierungsarbeit kritisch betrachten, nur mit dem Austritt reagieren, nicht aber „voice“ anmelden könnten, gehen andere Vergleichsstudien davon aus, dass die Haltbarkeit von Kabinetten mit steigendem Grad innerparteilicher Fragmentierung sinkt (vgl. Druckman 1996).

Im Folgenden werden nun einige dieser Befunde und Theoreme auf die mittel- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten der EU übertragen. Bewähren sich die hier im Wesentlichen auf westliche Demokratien bezogenen Zusammenhänge auch in einem anderen Kontext?

3 Empirische Befunde

3.1 Koalitionsbildungen: Notwendige Kontextualisierung der Forschung

Eine vorläufige Auswertung von vier mitteleuropäischen Ländern ergab, dass die Verteilung von Regierungsformaten im Großen und Ganzen dem für westeuropäische Demokratien ermittelten Muster gleiche (Grotz 2007: 114). Eigene Erhebungen der zehn mittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zeigen jedoch, dass dort der Anteil von Einpartei-Mehrheitsregierungen vergleichsweise niedriger liegt: In nur neun von 105 erhobenen Regierungen (8,6 Prozent) kamen solche Kabinette zustande; sechs von ihnen – in der Regel sehr kurzlebige Gebilde – lassen sich allein in Litauen finden. Das weitaus häufigste Regierungsformat stellen *minimal winning coalitions* mit rund 53 Prozent aller Kabinette dar. Den herkömmlichen Annahmen zufolge bringen parlamentarisch fragmentierte und instabile Parteiensysteme eine größere Zahl an Minderheitsregierungen hervor. Insofern müsste eigentlich mit einem höheren Anteil an Minderheitskabinetten in den neuen Mitgliedstaaten der EU gerechnet werden. Tatsächlich jedoch übersteigt der Anteil an Minderheitsregierungen in Mittel- und Südosteuropa mit 24 Prozent den für Westeuropa ermittelten Wert kaum. Sie kommen gehäuft in Lettland, Bulgarien und Polen vor. Allerdings müssen Minderheitsregierungen, anders als in den skandinavischen Ländern, eher als Notlösungen denn als Regelfall einer konsensual ausgerichteten Politik gelten. Der Anteil an *surplus coalitions* wiederum beträgt etwa 16 Prozent (vgl. im Folgenden ausführlicher Kropp 2008: 524ff).

Es fällt auf, dass *minimum winning coalitions*, also kleinste siegreiche Koalitionen, in den 1990er Jahren in den vier mitteleuropäischen Ländern mit 24 Prozent gegenüber 34 Prozent im westeuropäischen Raum unterrepräsentiert waren. Unsere eigene Auszählung ergab auf der Grundlage eines längeren Erhebungszeitraums und von zehn Ländern sogar einen noch geringeren Wert von nur rund 15 Prozent. Daraus kann man folgern, dass das Größentheorem nur wenig über das Zustandekommen von Regierungsbündnissen im mitteleuropäischen Raum aussagt (Grzymala-Busse 2001: 85). Offenbar sind stärker kontextgebundene Erklärungen nötig, um den Besonderheiten von Koalitionen in den neuen Mitgliedstaaten auf die Spur zu kommen (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 41; Grotz 2007: 122; Druckman/Roberts 2005).

Welche sind nun aber diese besonderen Bedingungen, die die neuen Mitgliedstaaten von westeuropäischen Ländern unterscheiden? Es liegt nahe, zunächst Parteiensystemcharakteristika als wesentliche Determinanten der Koalitionsforschung zu betrachten. Die postsozialistischen Systeme sind bis heute – wenn auch mit abnehmender Tendenz – von einem *regime divide* geprägt, der die alten regimetreuen gesellschaftlichen Kräfte sowie ihre Nachfolgeparteien von den neu gebildeten – und unter dem alten Regime teilweise schon oppositionellen – Kräften trennt. Koalitionen bilden sich noch immer vornehmlich entlang dieser Trennlinie, die somit auch Segmentierungstendenzen der Parteiensysteme erklären hilft. Ergänzt wird dieser *regime divide* zwar von weiteren gesellschaftlichen Konfliktlinien, etwa um das Tempo des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft, um autoritäre versus libertäre und kosmopolitische versus nationalistische Werte oder um Stadt-Land-Gegensätze. Da die Parteien nach dem Systemwechsel von 1989/90 aber noch keine überzeugenden Programme vorweisen konnten, vermochten sich die Wähler zunächst am einfachsten am *regime divide* zu orientieren. Eine vergleichende Studie, die jedoch nur vier mitteleuropäische Länder umfasst, fand heraus, dass 86 Prozent aller Koalitionen

tatsächlich innerhalb der durch den *regime divide* definierten Blöcke gebildet wurden. Überschritt eine Partei diese Grenze und koalierte sie mit einer der Parteien des anderen Lagers, musste sie damit rechnen, in den folgenden Wahlen überproportional mit Stimmenentzug bestraft zu werden. Somit bildeten Parteien häufig selbst dann keine gemeinsame Regierung, wenn sie sich programmatisch ähnelten. In Polen und Tschechien erwiesen sich diese Trennlinien als besonders stabil (Bakke/Sitter 2005: 248). Die das kollektive Gedächtnis Tschechiens prägenden Erfahrungen des Prager Frühlings von 1968 z.B. hatten nicht zuletzt in Tschechien die Gesellschaft so polarisiert, dass die Sozialdemokraten es 1998 lieber vorzogen, ein Minderheitenkabinett zu bilden. Die Gefahr, wegen der Überquerung des *regime divide* Stimmen zu verlieren, schien zu groß (Grzymala-Busse 2001: 94ff; Nikolenyi 2003).

Die hier untersuchten Länder sind und waren aber schon vor 1990 kein homogener Block, und auch die Härte autoritärer Repression sowie die Art des Systemübergangs fielen von Land zu Land unterschiedlich aus. Bei näherer Betrachtung lässt sich somit eine ganze Reihe von Unterschieden und Gradationen im Umgang mit dem *regime divide* seitens der Parteien feststellen. In Rumänien und Bulgarien wurde diese Trennlinie zum Beispiel bereits vor den Wahlen durch die Bildung sog. „elektoraler Koalitionen“ durchbrochen. Eine wesentliche Rolle kam dabei den ethnischen Parteien zu, die den *regime divide* einfacher zu überwinden vermochten (de Nève 2002: 342). In Ungarn wiederum ging der links-liberale und ehemals dem oppositionellen Lager zuzurechnende SZDSZ (Bund Freier Demokraten) mehrfach Bündnisse mit der sozialdemokratisierten kommunistischen Nachfolgepartei MSZP (Ungarische Sozialistische Partei) ein, und zwar deshalb, weil der SZDSZ programmatisch auf der ebenfalls den Parteienwettbewerb dominierenden Achse kosmopolitisch/libertäre versus nationalistisch/autoritäre Werte der MSZP erheblich näher stand als dem FIDESZ (vgl. Marks et al. 2007). Die Parteien vermochten leichter über die Regimegrenze hinweg zu kooperieren als in Polen oder in Tschechien, weil das kommunistische Regime in Ungarn sich selbst bereits politischen und ökonomischen Reformen geöffnet hatte und insgesamt weniger repressiv aufgetreten war als in anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks. Auch in der Slowakei waren z.B. die Repressionen in Zeiten des kommunistischen Regimes milder als in Tschechien ausgefallen. Dass die postkommunistische SDL (Partei der Demokratischen Linken) trotz großer ideologischen Distanzen 1998 ein Bündnis mit den Christdemokraten einging, ist zudem darauf zurückzuführen, dass mit dem Aufkommen populistischer Parteien, insbesondere der HZDS (Bewegung für eine Demokratische Slowakei) von Vladimír Mečiar, ein den *regime divide* überlagerndes *cross-cutting cleavage* zwischen den demokratischen Parteien einerseits und den populistischen, autoritären Kräften andererseits entstand. Dieses *cleavage* blieb selbst dann noch koalitionsbildend, nachdem die SDL mit einem schlechten Wahlergebnis bestraft worden war. Maßgebend für diese Entscheidung waren indessen nicht nur inhaltliche Differenzen, sondern auch persönliche Konflikte zwischen den Parteieliten (Pridham 2002: 86f).

Auch der Beitritt zur Europäischen Union wirkte in einigen der mitteleuropäischen Länder koalitionsbildend. Auch wenn sich die EU nicht aktiv in Koalitionsbildungen einzumischen pflegt, war es den Regierungen der Beitrittskandidaten kaum möglich, dezidiert europafeindliche Parteien in eine Koalition aufzunehmen, ohne das Projekt des Beitritts zu gefährden (vgl. Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 32ff; allgemein: Kopecký/Mudde 2002). So belegt etwa die slowakische Vier-Parteien-Allianz von 1998-2002, dass die mit dem Beitritt verbundene Übernahme des *aquis communautaire* sowie der Kopenhagen-Kriterien

mit ihren Anforderungen an Demokratie und Marktwirtschaft die Regierung trotz ihrer großen ideologischen Heterogenität und innerparteilicher Spannungen stabilisierten (Pridham 2002: 89, 96).

Hinter verschiedenen Koalitionsformaten verbergen sich unterschiedliche Funktionslogiken von Regierungsbündnissen. Dies gilt für Minderheitsregierungen ebenso wie für *surplus coalitions*. Parteiensysteme, aber auch institutionelle Strukturen oder Kooperationsnormen setzen Anreize für die Bildung solcher übergroßer Koalitionen. Unter den mittel- und südosteuropäischen Regierungen ist insbesondere Ungarn zu nennen, wo zwischen 1990 bis 2002 in drei Legislaturperioden nacheinander derartige Regierungsbündnisse zustande kamen. Entgegen den Annahmen der Koalitionsforschung waren diese Koalitionen durchwegs stabil.

Ungarn galt bislang als das mitteleuropäische Land, das sich durch eine vergleichsweise große Stabilität seines Parteiensystems auszeichnet (vgl. Bakke/Sitter 2005: 246). Erst in der jüngeren Vergangenheit scheint sich dies zu ändern. Im Gegensatz zu manchen seiner Nachbarn durchlief das parlamentarische Parteiensystem zunächst einen ständigen Prozess der Konzentration (vgl. Abb. 2). In Ungarn brachte der *regime divide* eine Blockstruktur des Parteiensystems hervor, entlang dessen sich die Parteien gruppierten. Das Beispiel zeigt gleichzeitig, dass diese Blockgrenze überquert werden kann, wenn mehr als eine gesellschaftliche Trennlinie die Struktur des Parteiensystems dominiert (so koalierte der ehemals oppositionelle SZDSZ aufgrund seiner Nähe zu kosmopolitisch/libertären Positionen mit der aus dem Regime hervorgegangenen MSZP, nicht aber mit dem ebenfalls der Regimeopposition entstammenden FIDESZ, vgl. oben).

Das ungarische Wahlsystem, ein äußerst kompliziertes Grabenwahlsystem mit kompensatorischer Komponente, motiviert die Parteien dazu, schon im Vorfeld der Wahlen Bündnisse einzugehen und gemeinsame Kandidaten aufzustellen (vgl. Dieringer 2002: 260). Die hohe Volatilität der Wählerschaft trägt dazu bei, dass sich die Parteien gegenüber den Unwägbarkeiten über Bündnisse abzusichern versuchen. Daneben bewirken die Verzerrungseffekte des Wahlsystems, dass Parteien schon vor dem Wahlgang die Bildung von *surplus coalitions* als realistische Variante in Erwägung ziehen und bereits begonnene Kooperationen dann für die Regierungsbildung weiterführen. Diese Allianzen dienen den großen, die Blöcke dominierenden Parteien ferner dazu, kleinere Parteien, die sich im gleichen Spektrum bewegen, zu absorbieren. Als Folge dieses Wahlsystems und des durch ihn angereizten strategischen Kalküls wurden Parteien auch dann in die Regierung aufgenommen, wenn eine numerische Mehrheit nach Wahlen schon erreicht worden war. Große Parteien sichern sich mit der Bildung übergroßer Koalitionen gegenüber unsicheren Kantonisten ab, die, da sie in *minimal winning coalitions* mit dem Austritt aus der Regierung drohen könnten, über ein erhebliches, auch in Gewinne umsetzbares Erpressungspotential verfügen.

Der Wille der beiden großen Parteien, den Gewinn an *offices* mit anderen Parteien zu teilen, wird in Ungarn durch die vom *regime divide* definierten Blockgrenzen des Parteiensystems eingehegt. Es ist insofern auch folgerichtig, dass die in den vergangenen Wahlen fortgesetzte Konzentration des Parteiensystems nun schon zwei Mal in Folge zur Bildung von *minimal winning coalitions* geführt hat. Anders als etwa in Finnland, wo *surplus coalitions* häufig eine breite ideologische Spannweite abdecken, waren die Parteien in Ungarn nicht willens und in der Lage, blockübergreifende Bündnisse einzugehen – obwohl es angesichts der in Mittelosteuropa etwa doppelt so hohen Volatilität eine plausible Strategie gewesen

wäre, die Kosten des Regierens und den Unmut der Wähler über die Folgen der wirtschaftlichen und politischen Transformation auf viele Akteure zu verteilen (Bakke/Sitter 2005: 250).

Institutionelle Erklärungsversuche, die übergroße Koalitionen als Ergebnis qualifizierter Mehrheitserfordernissen im Gesetzgebungsprozess deuten, greifen für Ungarn nur bedingt. Zwar waren in Ungarn verfassungsändernde Mehrheiten erforderlich, um die noch aus kommunistischer Zeit stammende Verfassung umzugestalten. Lediglich von 1994 bis 1998 vermochte sich eine ungarische Regierung aber auf mehr als zwei Drittel der Abgeordneten zu stützen. Ansonsten gelang es z.B. der ehemaligen Regimeopposition durchaus, blocküberschreitend eine punktuelle Kooperation mit der sich kooperativ zeigenden postkommunistischen Opposition (MSZP) zuwege zu bringen. Bis heute fordern jedoch die in etlichen Politikbereichen geltenden Zweidrittelgesetze noch immer eine Kooperation zwischen den beiden (zunehmend polarisierten) Blöcken. Gelingt dies nicht, gilt – bei inzwischen beträchtlicher Polarisierung zwischen den beiden Lagern – weiterhin der Status quo.

Kann nun der Formateur, der im Koalitionsspiel eine starke Stellung innehat, einen größeren Gewinn für sich verbuchen? Vergleichende Studien zu westeuropäischen Ländern konnten zeigen, dass der Formateur bei der Verteilung von Ämtern tendenziell schlechter abschneidet und kleinere Koalitionsparteien schon wegen ihres Erpressungspotentials eher einen – gemessen an den von ihnen eingebrachten Mandaten – überproportionalen Gewinn erzielen. Damit sich solche informellen Verteilungs- und Gerechtigkeitsnormen entwickeln können, bedarf es aber eines gewissen zeitlichen Vorlaufs. Deshalb nahmen Untersuchungen angesichts der noch fortdauernden Konsolidierung der mittel- und südosteuropäischen Staaten an, dass dort der die Verhandlungen dominierende Formateur wahrscheinlich Vorteile erzielt (Roberts/Druckman 2005: 543ff). Diese Hypothese ließ sich aber nicht bestätigen: Es gab weder eine Über- noch eine Unterkompensation an Ämtern. Formateure konnten die Verteilung von Ämtern somit insgesamt nicht zu ihren eigenen Gunsten beeinflussen. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man die Gruppe der mittel- und südosteuropäischen Länder in eine Gruppe demokratisch weiter entwickelter (z. B. Tschechien, Polen) und weniger entwickelter Länder (z. B. Rumänien, Bulgarien) aufteilt. Während sich in der ersten Gruppe Verteilungsnormen ausgebildet haben, die denen Westeuropas üblichen durchaus ähnlich sind, ließen sich für die zweite Gruppe eine stärkere Stellung und Vorteile für den Formateur beobachten (Druckman/Roberts 2005: 547). In dieser zweiten Gruppe ist der Bonus für den Formateur aber nicht mit einem Abschlag zu Lasten der kommunistischen Nachfolgepartei verbunden. Zwar wird diese in der Koalition unterproportional mit Ämtern ausgestattet. Die dadurch freiwerdende Gewinnmasse wird jedoch nicht nur dem Formateur zugeschlagen, sondern wird auch unter den anderen Koalitionsparteien verteilt (Druckman/Roberts 2005: 549).

In Mittel- und Südosteuropa entspricht die Verteilung der Koalitionsformate somit weitgehend dem Muster, das mehrfach für die westeuropäischen Länder herausgearbeitet worden ist. Allerdings sind gleiche Formate von sehr unterschiedlichen Entstehungsbedingungen geprägt, und sie folgen anderen Funktionslogiken. Insofern sagt das Format als solches noch nicht viel über die Lebenswirklichkeit von Regierungsbündnissen aus. Angesichts dessen stellt sich die berechtigte Frage, ob es sinnvoll sein kann, in vergleichenden Studien – um eine möglichst große Fallzahl zu generieren – Fälle nach ihrem Format in eine gleiche Gruppe zu sortieren, ohne dabei den entsprechenden Kontext zu berücksichtigen.

3.2 Koalitionsstabilität: keine Bestätigung vieler Theoreme für Mittel- und Südosteuropa

Alle Studien zur Koalitionsstabilität in westeuropäischen Ländern zeigen, dass Minderheitsregierungen und *surplus coalitions* die geringste Lebensdauer aufweisen und Einparteieregierungen am zählebigsten sind, gefolgt von *minimal winning coalitions*. Dieser Zusammenhang scheint nicht für die Staaten Mittel- und Südosteuropas zu gelten. So belegt eine neuere Studie, dass zumindest in Ungarn, Tschechien, Slowakei und Polen das Koalitionsformat keine eindeutige Wirkung auf die Haltbarkeit von Regierungsbündnissen ausübt (vgl. Grotz 2007: 115). Diese Aussage lässt sich auch auf der Grundlage einer erweiterten Fallzahl belegen. Die durchschnittliche Haltbarkeit der Regierungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten sieht folgendermaßen aus (vgl. hierzu Kropp 2008):

Abbildung 1: Kabinettsstabilität in den mittel- und südosteuropäischen Staaten seit 1990¹

	Durchschnittl. Lebensdauer (in Tagen)	geringster Wert	höchster Wert	Standardabweichung
Ungarn	1047	206	1453	470
Polen	439	33	944	232
Tschechien	692	181	1448	460
Slowakei	1118	272	1422	541
Litauen	449	98	1193	314
Estland	515	86	1079	331
Lettland	456	211	1160	317
Slowenien	582	211	1135	275
Rumänien	627	9	1483	563
Bulgarien	471	41	1522	516

¹Die Legislaturperiode beträgt in allen Ländern vier Jahre.

Quelle: Kropp 2008: 532.

Abb. 1 zeigt zunächst, dass hinsichtlich der Kabinettsstabilität in den in der Tabelle erfassten postsozialistischen Ländern beträchtliche Unterschiede bestehen. Untersucht man die Haltbarkeit der Kabinette² nach Regierungsformaten, fällt auf, dass Minderheitsregierungen z.B. in Polen mit durchschnittlich 183 Tagen tatsächlich deutlich weniger lebensfähig waren als *minimal winning coalitions* mit 523 Tagen (ähnlich in Slowenien mit 393 zu 691 Tagen, in Litauen mit 248 zu 895 oder in Bulgarien mit 186 zu 1484 Tagen). Minderheitsregierungen sind damit, anders als in Skandinavien, offenbar eher ein Indiz für mangelnde Stabilität und Ausdruck der Tatsache, dass Mehrheitsregierungen angesichts der Struktur der Parteiensysteme und wegen persönlicher Konflikte zwischen den Eliten mitunter schwer zustande kommen. Dies heißt jedoch keineswegs, dass nicht auch Mehrheitsregie-

² Ein Kabinett gilt herkömmlicherweise als beendet, wenn (1) sich die parteipolitische Zusammensetzung des Kabinetts ändert; (2) sich die Person des Regierungschefs ändert; (3) eine Neuwahl des Parlaments stattfindet.

rungen vorzeitig beendet würden (Nikolenyi 2004: 132). Ein mehrdeutiges Bild zeigt sich in Estland, wo Mehrheitskoalitionen mit 483 Tagen nicht sehr viel stabiler waren als Minderheitskabinette mit 409 Tagen, oder auch in Lettland (297 zu 300 Tagen). In Rumänien kehrt sich der Befund aber um: Dort waren die Minderheitskabinette von Nicolae Văcăroiu (1992-1996) und Adrian Năstase (2000-2004) mit einer Lebensdauer von durchschnittlich 1457 Tagen die einzigen, die eine Legislaturperiode auszuschöpfen vermochten. Mehrheitskoalitionen waren hingegen nach 1992 mit einer Lebensdauer von durchschnittlich 295 Tagen erheblich zerbrechlicher. Das rumänische Kabinett Văcăroiu wurde aber von teils informellen, teils formalisierten Absprachen mit kleineren linken Parteien getragen und wies daher eine verdeckte Koalitionsstruktur auf. Ähnliche Befunde findet man in Tschechien, wo das Minderheitskabinett von Miloš Zeman (1998-2002) mit 1448 Tagen sich als zählebiger als alle anderen in diesem Land gebildeten Mehrheitskoalitionen erwies. Auch dort existierte unter der Oberfläche der Minderheitsregierung eine parlamentarische informelle große Koalition, die durch Tauschgeschäfte stabilisiert wurde. Die Bürgerpartei verzichtete im Gegenzug für parlamentarische Schlüsselpositionen auf die Option des Misstrauensvotums (Nikolenyi 2003: 326). Keinen eindeutigen Effekt auf die Kabinettsstabilität haben sog. *surplus coalitions*: In Ungarn, wo drei Mal nacheinander derartige Koalitionen gebildet wurden, zeichneten sich diese Bündnisse durch eine hohe Kabinettsstabilität aus; in der Slowakei waren Mehrheits- und Surplus-Formate etwa gleichermaßen erfolgreich, und in Litauen sowie in Slowenien blieben sie – rein rechnerisch – weniger beständig als Mehrheitskoalitionen.

Die Daten bergen einige Überraschungen. Einpartei-Mehrheitsregierungen hatten im Schnitt lediglich 434 Tage lang Bestand. Dies ist sogar weniger als bei Minderheitsregierungen, die immerhin eine durchschnittliche Lebensdauer von 472 Tagen zuwege brachten. Die Befunde irritieren zunächst auch insofern, als *minimal winning coalitions* durchschnittlich 648 Tage und *surplus coalitions* 682 Tage überlebten. Auffallend ist somit das „relativ geringe Stabilitätsniveau der minimalen Gewinnkoalitionen“ (Grotz 2007: 116; auch: Nikolenyi 2004: 132). Format und Lebensdauer müssen offenbar keineswegs, wie häufig vermutet, in einem Zusammenhang stehen (Grotz 2007: 115). Es ist vielmehr nötig, nach anderen Variablen zu suchen, welche die Interaktionen von Parteien im Kabinett und im Parlament beeinflussen. Da die Lebensdauer von Regierungsbündnissen auch innerhalb ein und desselben Landes mitunter auffallend stark variiert, spricht somit einiges dafür, institutionelle Variablen, die sich häufig verändernden Parteiensystemcharakteristika oder externe Schocks und Elitenkonflikte als Auslöser von Krisen genauer zu betrachten. Für Letzteres gibt es allerdings bisher keine systematisch erhobenen Daten für Mittel- und Südosteuropa.³

Werfen wir zunächst einen Blick auf die *kabinettsinterne Fragmentierung*. Diese übt, anders als dies Studien für westeuropäische Systeme annehmen (Saalfeld 2006: 491), keinen erkennbaren Einfluss auf die Überlebensfähigkeit von Koalitionen aus (vgl. auch: Nikolenyi 2004). Zwar lassen sich einzelne Fälle finden, die zeigen, dass die Heterogenität einer Koalition sich negativ auf die Stabilität von Regierungen auswirkt (Pridham 2002: 95). Insgesamt kann jedoch nicht bestätigt werden, dass die Sterblichkeit von Regierungen mit steigender Zahl der Koalitionspartner und anwachsenden Transaktionskosten zunimmt. Als Zwischenfazit können wir somit festhalten, dass weder das Koalitionsformat noch die Zahl der Bündnispartner als zuverlässige Indikatoren dafür herangezogen werden können, ob Koalitionen stabil sind oder nicht.

³ Für institutionelle Risiken vgl. Harfst 2001.

Weitere mögliche Erklärungen verweisen auf *institutionelle Variablen*. Wie oben erwähnt, konnte eine Studie für westeuropäische Kabinette belegen, dass die formale Investitur eines Regierungschefs die Sterblichkeit von Regierungen zu Beginn einer Legislaturperiode erhöht, sich diese Kabinette anschließend aber als haltbarer erweisen (vgl. Saalfeld 2007: 202). Nun haben alle zehn mittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zwar die parlamentarische Zustimmung zur Regierungsbildung in ihre Verfassungen aufgenommen, diese aber recht verschieden ausgestaltet. Die Hürden und Mehrheitserfordernisse sind unterschiedlich hoch: In Tschechien muss z.B. lediglich eine relative Mehrheit von Abgeordneten die Vertrauensabstimmung bestehen (Nikolenyi 2003: 334). In anderen Ländern, etwa in Bulgarien oder Slowenien, ist es hingegen erforderlich, jeden einzelnen Minister parlamentarisch zu bestätigen. Trotz dieser Hürden finden wir in den mittel- und südosteuropäischen Ländern aber vergleichsweise wenige Kabinette, die weniger als drei Monate Bestand haben (meistens in Rumänien und Bulgarien). Betrachtet man einzelne Fälle, sieht man, dass vorzeitige Regierungsbeendigungen meistens auf andere Gründe zurückverweisen.

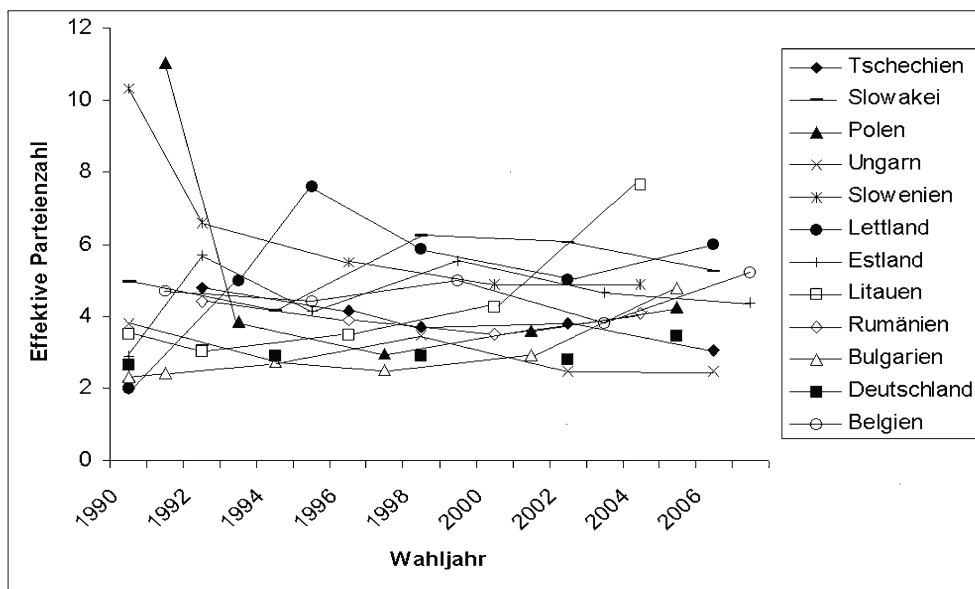
Als ungünstige institutionelle Bedingung gilt ebenfalls das *divided government*. Zwar belegt eine vergleichende Studie über die Länder Ungarn, Polen und Tschechien diesen Zusammenhang nicht (Nikolenyi 2004: 133). Jedoch ist die empirische Basis dieser Untersuchung recht klein. Einzelfälle aus anderen mittel- und südosteuropäischen Ländern, z.B. aus Bulgarien, zeigen, dass eine geringe Kabinettsstabilität ihren Ursprung durchaus auch in Konflikten zwischen Ministerpräsident und Staatspräsident haben kann. Auch in Litauen waren vorzeitige Kabinettsauflösungen von Auseinandersetzungen zwischen Premier und Staatspräsident mit verursacht. Auch hier fehlen indessen noch flächendeckend erhobene Daten über solche Ereignisse. Es gibt ebenfalls keine systematische Zusammenstellung über externe Ursachen von Koalitionsbeendigungen.

Stark fragmentierte und polarisierte Parteiensysteme (vgl. Sartori 1976) werden bis heute als eine wesentliche Ursache für instabile Regierungen betrachtet (vgl. auch Saalfeld 2006: 491). Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn der Typus des „polarisierten Pluralismus“ mit einem multipolaren Wettbewerb gegeben sei. Ist die Regierung in der Mitte des Parteienspektrums platziert und gleichzeitig links und rechts von extremistischen Flügelparteien eingerahmt, entwickelt sich der Parteienwettbewerb Sartori zufolge zentrifugal. Durch die damit einhergehende Segmentierung des Parteiensystems ist die Koalitionsfähigkeit demokratischer Parteien eingeschränkt, die Ablösung durch eine konstruktiv gestaltende Opposition mithin schwierig. In solchen Fällen wäre die Haltbarkeit einer Regierung wohl höher als ihre Stabilität. Fänden wir also den polarisierten Pluralismus als strukturprägenden Typus in den Ländern Mittel- und Südosteuropas, wäre zu fragen, ob dies negative Folgen für die Regierungsstabilität nach sich zieht.

Generell wies die Unterstützung extremistischer Parteien in Mittel- und Südosteuropa bisher jedoch keine Werte auf, die über die der westeuropäischen Länder hinausgingen (vgl. für die 1990er Jahre Toole 2000: 445). Allerdings bildeten sich z. B. in Rumänien noch 1992 rot-braune Negativkoalitionen, die Antisystemparteien enthielten und die die ohnedies schwierige Konsolidierung des Landes beeinträchtigten (de Nève 2002: 335). Betrachtet man die parlamentarische Fragmentierung, so erkennt man erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (vgl. Abb. 2). Konzentrierte Parteiensysteme wie das ungarische und das tschechische stehen neben stark fragmentierten, etwa in Litauen und Lettland oder in Bulgarien und Slowenien.

Die Befunde über den Zusammenhang von Fragmentierung und Stabilität sind nicht eindeutig. Den Ergebnissen einer Studie zufolge waren zwar die Bündnisse in den konzentrierten Parteiensystemen Ungarns und der Tschechoslowakei vergleichsweise stabil, und umgekehrt wurden die Regierungen in stark zersplitterten Parteiensystemen (etwa in Polen oder in der Slowakei 2002) schneller beendet. Eine andere Studie zeigte, dass hochgradig fragmentierte Parteiensysteme zwar „grundsätzlich“ keine stabilen Regierungen hervorbringen, in weniger fragmentierten Systemen die Bildung stabiler Regierungen dennoch zumindest möglich zu sein scheint (Harfst 2001: 25). Auch in Bulgarien sind etwa die letzten Kabinette trotz ansteigender Zersplitterung stabiler gewesen als die der 1990er Jahre.

Abbildung 2: Parlamentarische Fragmentierung in Mittel- und Südosteuropa seit 1990



Quelle: Eigene Darstellung.

Somit liegt es nahe, nach weiteren Variablen zu suchen, die Muster der Kabinetstabilität in den mittel- und südosteuropäischen Ländern erklären könnten. Die Stabilität des parlamentarischen Parteiensystems gilt beispielsweise als eine der wichtigsten Rahmenbedingungen für die Überlebensfähigkeit von Koalitionen (Grotz 2007: 118). Ein stabiles Parlament wiederum mit in sich gefestigten Fraktionen verstärkt die Bindung der Wähler an bestimmte Parteien (vgl. Toole 2000). In einigen neuen EU-Mitgliedstaaten stellt nun aber gerade die geringe Fraktionsstabilität ein wesentliches Problem für die Haltbarkeit und Stabilität von Regierungsbündnissen dar. Die noch schwache Institutionalisierung des Parteiensystems wird begleitet von einer Konstellation, die davon geprägt ist, dass Eliten und ihr Umgang mit Konflikten nicht unwesentlich für die tatsächliche Polarisierung verantwortlich sind (Kropp/Schüttemeyer/Sturm 2002: 37).

Betrachtet man somit die innere Struktur der Parteien, so sieht man, dass die Bedingungen für eine parlamentarische Stabilisierung in einigen Ländern eher ungünstig sind. Die hohe Mobilität von Abgeordneten führt zu unsicheren Handlungsbedingungen für Re-

gierungen. In Polen ist die Zahl der Fraktionswechsler lange Zeit groß gewesen, es gab zudem zahlreiche Abspaltungen und Fusionierungen zwischen Parteien. Das ehemalige Solidarność-Lager stellte eine Vereinigung von nur lose miteinander verbundenen Gruppierungen dar, die überdies eine beträchtliche ideologische Spannbreite aufwies. Die AWS (Aktionsbündnis Solidarität) bestand allein aus 36 Parteien, Organisationen und Gewerkschaftsgruppen; ähnliches gilt auch für die postkommunistische SLD (Allianz der Demokratischen Linken) (Toole 2000: 447; auch: Nikolenyi 2004: 132). Eine Liste mit einschlägigen Beispielen ließe sich einfach verlängern⁴. Man kann somit folgern, dass die parlamentarische Fragmentierung allein ein unvollständiges Bild von der tatsächlichen Fragmentierung zeichnet, denn viele Parteien weisen an sich bereits eine bündnisartige Struktur auf – verbunden mit steigenden Konfliktpotentialen für eine Koalition. Abwanderungstendenzen von Abgeordneten der eigenen Fraktion beeinträchtigen die Koalitionsstabilität ebenfalls; und eine ständige Drohung von Exit-Optionen ist der Regierungsfähigkeit abträglich. Somit können wir festhalten und bekräftigen, dass die bloße Zahl der Parteien im Kabinett allein keine aussagekräftige Variable zur Erklärung der Koalitionsstabilität ist; vielmehr muss auch die innere Parteienstruktur in Untersuchungen einbezogen werden.

Wir stellen jedoch fest, dass – infolge einer sich im Laufe der Jahre eben doch einstellenden Tendenz zur Konsolidierung – die Zahl der Fraktionswechsler, die den *regime divide* überqueren und sich opportunistisch den vermutlich erfolgreichen Parteien anschließen, insgesamt rückläufig ist. Es scheint so, als hätten die Abgeordneten mittlerweile gelernt, dass die Loyalität gegenüber einer Partei auch die Wiederwahlchancen erhöht (vgl. Shabad/Slomczynski 2004: 169ff). So finden Umformungen des Parteiensystems häufig auch innerhalb der Blöcke statt. In Polen haben sich etwa nach dem Zerfall der AWS und noch vor den Wahlen 2001 drei der vier neuen parlamentarischen Parteien innerhalb des Spektrums der national-klerikalen Rechten konstituiert. Viele Befunde weisen darauf hin, dass die Frage, ob die Parteiensysteme in Mittel- und Südosteuropa eine Chance auf Stabilisierung haben, im Wesentlichen von dem Willen der Parteieliten, also von Akteursmerkmalen und damit kontingenten Faktoren, abhängt (Bakke/Sitter 2005: 259; Pridham 2002: 86).

4 Koalitionsforschung in mittel- und südosteuropäischen Ländern: Plädoyer für Kontextualisierung

Die hier vorgestellten, noch vorläufigen Ergebnisse zeigen, dass sich viele der in der Koalitionsforschung gängigen und für Westeuropa bestätigten Theoreme für mittel- und südosteuropäische Staaten nicht erhärten lassen. Wir stoßen auf unterschiedliche Rahmenbedingungen, die das Handeln der Akteure bei der Regierungsbildung und in Koalitionen prägen. Somit ergeben sich (noch) deutliche Unterschiede zum westeuropäischen Raum. Insofern plädieren die Koalitionsforscher, die sich mit den neuen EU-Mitgliedstaaten auseinandersetzen, folgerichtig dafür, Koalitionstheorien stärker zu kontextualisieren. Jedoch zeigen die hier vorgestellten Befunde gleichzeitig, dass die mittel- und südosteuropäischen Länder keine in sich geschlossene Einheit bilden, sondern selbst von großen Unterschieden geprägt sind. Dies gilt z.B. für die oben herausgearbeitete Geltung des *regime divide*, der den Parteienwettbewerb in den einzelnen Ländern auf unterschiedliche Weise und in verschiedener

⁴ Für Rumänien vgl. z.B. de Nève (2002); für die „Koalition der Koalitionen“ die Kabinette von Mikuláš Dzurinda 1998-2006, die sich durch starke innerparteiliche Spannungen auszeichneten, vgl. Pridham (2002: 82f).

Intensität prägt. Es wird sich noch zeigen, ob und inwiefern sich einige mittel- und südosteuropäische Länder und die westeuropäische Praxis des Koalitionsregierens einander annähern oder ob sich eigene, unterschiedliche Entwicklungspfade etablieren. Jedenfalls können diese Länder in vergleichenden Untersuchungen in Zukunft nur um den Preis der Aufgabe neuer, die Koalitionsforschung insgesamt bereichernder Forschungsfragen ignoriert werden. Für die weitere Entwicklung der vergleichenden Koalitionsanalyse und für die Entdeckung neuer Fragestellungen wird es in Zukunft unverzichtbar sein, Untersuchungen mit Large N-Design und mit kleiner Fallzahl systematisch aufeinander zu beziehen (vgl. auch Druckman/Roberts 2005: 550).

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1973): *Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien*, Düsseldorf.
- Axelrod, Robert (1978): *A Coalition Theory Based on Conflict of Interest*, in: Evan, William M. (Hg.), *Interorganizational Relations. Selected Writings*. Harmondsworth, S. 44-54.
- Bakke, Elisabeth/Sitter, Nick (2005): *Patterns of Stability. Party Competition and Strategy in Central Europe since 1989*, in: *Party Politics*, Bd. 11, H. 2, S. 243-263.
- Browne, Eric C./Frendreis, John/Gleiber, Dennis (1984): *An Events Approach to the Problem of Cabinet Stability*, in: *Comparative Political Studies*, Bd. 17, H. 2, S. 167-197.
- de Nève, Dorothée (2002): *Koalitionen in Albanien, Bulgarien und Rumänien. Überwindung des régime divide mit Hindernissen*, in: Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (Hg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen, S. 301-342.
- De Swaan, Abram (1973): *Coalition Theories and Coalition Formations*, Amsterdam.
- Debus, Marc, 2008: *Office and Policy Payoffs in Coalition Governments*, in: *Party Politics*, Bd. 14, H. 5, S. 515-538.
- Dieringer, Jürgen (2002): *Koalitionen in Ungarn und Polen: Mehr Eliten- als Parteienkonkurrenz?*, in: Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (Hg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen, S. 249-269.
- Diermeier, Daniel (2006): *Coalition Government*, in: Weingast, Barry R./Wittman, Donald A. (Hg.), *Political Economy. The Oxford Handbooks of Political Science*. New York, S. 162-179.
- Druckman, James N. (1996): *Party Factionalism and Cabinet Durability*, in: *Party Politics*, Bd. 2, H. 3, S. 397-407.
- Druckman, James N./Roberts, Andrew (2005): *Context and Coalition-Bargaining. Comparing Portfolio Allocation in Eastern and Western Europe*, in: *Party Politics*, Bd. 11, H. 5, S. 535-556.
- Eckstein, Harry (1975): *Case Study and Theory in Political Science*, in: Greenstein, Fred I./Polsby, Nelson W. (Hg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 7, Reading, S. 79-137.
- Gamson, William (1961): *A Theory of Coalition Formation*, in: *American Sociological Review*, Bd. 26, H. 3, S. 373-382.
- Grofman, Bernard/Roozendaal, Peter van (1997): *Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination*, in: *British Journal of Political Science*, Bd. 27, H. 3, S. 419-451.
- Grotz, Florian (2007): *Stabile Regierungsbündnisse? Determinanten der Koalitionspolitik in Ostmitteleuropa*, in: *Osteuropa*, Bd. 57, H. 4, S. 109-122.
- Grzymala-Busse, Anna (2001): *Coalition Formation and the Regime Divide in New Democracies: East Central Europe*, in: *Comparative Politics*, Bd. 34, H. 1, S. 85-104.
- Harfst, Philipp (2001): *Regierungsstabilität in Osteuropa. Der Einfluss von Parlamenten und Parteien*, Discussion Paper FS III 01-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

- Jungar, Ann-Cathrine (2002): A Case of a Surplus Majority Government: The Finnish Rainbow Coalition, in: *Scandinavian Political Studies*, Bd. 25, H. 1, S. 57-83.
- King, Gary/Alt, James E./Burns, Nancy Elisabeth/Laver, Michael (1990): A Unified Model of Cabinet Dissolution in Parliamentary Democracies, in: *American Journal of Political Science*, Bd. 34, H. 3, S. 846-871.
- Kopecný, Petr/Mudde, Cas (2002): The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe, in: *European Union Politics*, Bd. 3, H. 3, S. 297-326.
- Kropp, Sabine (1999): Strategisches Koalitions Handeln und Koalitionstheorien. Konzeptionelle Überlegungen zur Untersuchung von Konflikt und Konsensbildung in Koalitionen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hg.), *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden, S. 44-80.
- Kropp, Sabine (2001): *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*, Wiesbaden.
- Kropp, Sabine (2008): Koalitionsregierungen, in: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, 3. Auflage, Wiesbaden, S. 512-547.
- Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (2002): Koalitionen in West- und Osteuropa. Theoretische Überlegungen und Systematisierung des Vergleichs, in: Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (Hg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen, S. 7-41.
- Kropp, Sabine/Sturm, Roland (1998): *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*, Opladen.
- Laver, Michael J./Schofield, Norman (1990): *Multiparty Government*, Oxford.
- Laver, Michael J./Shepsle, Kenneth A. (1996): *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge/New York.
- Leiserson, Michael A. (1966): *Coalition in Politics. A Theoretical Empirical Study*, New Haven.
- Leiserson, Michael A. (1968): *Factions and Coalitions in One-Party Japan. An Interpretation Based on the Theory of Games*, in: *American Political Science Review*, Bd. 62, H. 3, S. 70-87.
- Maor, Moshe (1998): *Parties, Conflicts and Coalitions in Western Europe. Organisational Determinants of Coalition Bargaining*, London/New York.
- Marks, Gary/Hooghe, Lisbet/Nelson, Moira/Edwards, Erica (2007): Party Competition and European Integration in the East and the West. Different Structure, Same Causality, in: *Comparative Political Studies*, Bd. 39, H. 2, S. 155-175.
- Müller, Wolfgang C. (2004): *Koalitionstheorien*, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hg.), *Politische Theorie und Vergleichende Regierungslehre*, Frankfurt a.M./New York, S. 267-301.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (1999): Political Parties and Hard Choices, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg.), *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Choices*, Cambridge, S. 1-35.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (2000): Die Schlüssel zum Zusammensein. Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien, in: van Deth, Jan W./König, Thomas (Hg.), *Europäische Politikwissenschaft. Ein Blick in die Werkstatt*, Frankfurt a.M./New York, S. 136-170.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg.) (2003): *Coalition Governments in Western Europe*, New York.
- Nikolenyi, Csaba (2003): Coordination Problem and Grand Coalition. The Puzzle of the Government Formation Game in the Czech Republic, 1998, in: *Communist and Post-Communist Studies*, Bd. 36, H. 3, S. 325-344.
- Nikolenyi, Csaba (2004): Cabinet Stability in Post-Communist Central Europe, in: *Party Politics*, Bd. 10, H. 2, S. 123-150.
- Nolte, Detlef (1988): Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 29, H. 2, S. 230-251.
- Nousiainen, Jukka (2003): Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance, in: Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hg.), *Coalition Governments in Western Europe*, New York, S. 264-299.

- Pehle, Heinrich (2002): Koalitionen in Finnland und Schweden. Fortbestand der Unterschiede trotz Angleichung der Systeme, in: Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (Hg.), Koalitionen in West- und Osteuropa, Opladen, S. 197-218.
- Peleg, Bezalel (1981): Coalition Formation in Simple Games with Dominant Players, in: *International Journal of Game Theory*, Bd. 10, H. 1, S. 11-33.
- Pridham, Geoffrey (2002): Coalition Behaviour in New Democracies of Central and Eastern Europe. The Case of Slovakia, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Bd. 18, H. 2, S. 75-102.
- Raunio, Tapio (2004): The Changing Finnish Democracy. Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints, in: *Scandinavian Political Studies*, Bd. 27, H. 2, S. 133-152.
- Riker, William H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*, New Haven.
- Saalfeld, Thomas (2006): Parteiensystem und Kabinettsstabilität in Westeuropa 1945-1999, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden, S. 477-506.
- Saalfeld, Thomas (2007): Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Bd. 38, H. 1, S. 180-206.
- Sartori, Giovanni (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge.
- Shabad, Goldie/Slomczynski, Kazimierz M. (2004): Inter-party Mobility among Parliamentary Candidates in Post-Communist East Central Europe, in: *Party Politics*, Bd. 10, H. 2, S. 151-176.
- Strøm, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge.
- Tiemann, Guido/Jahn, Detlef (2002): Koalitionen in den baltischen Staaten. Lehrstücke für die Bedeutung funktionierender Parteien, in: Kropp, Sabine/Schüttemeyer, Suzanne/Sturm, Roland (Hg.), *Koalitionen in West- und Osteuropa*, Opladen, S. 271-300.
- Timmermans, Arco (2006): Standing Apart and Sitting Together. Enforcing Coalition Agreements in Multiparty Systems, in: *European Journal of Political Research*, Bd. 45, H. 2, S. 263-283.
- Toole, James (2000): Government Formation and Party System Stabilization in East Central Europe, in: *Party Politics*, Bd. 6, H. 4, S. 441-461.
- Van Deemen, Adrianus M. A. (1989): Dominant Players and Minimum Size Coalitions, in: *European Journal of Political Research*, Bd. 17, H. 3, S. 313-332.
- Van Roozendaal, Peter (1992): The Effect of Dominant and Central Parties on Cabinet Composition and Durability, in: *Legislative Studies Quarterly*, Bd. 17, H. 1, S. 5-36.

Staatsklassen als Transformationsbremser?! Anmerkungen zur Entwicklung des rumänischen Parteiensystems seit der Wende: ein Werkstattbericht

Reinhard Meyers

1 Einleitung

Ob seiner konflikträchtigen Volatilität, organisatorischen Zerrissenheit, ideologisch-weltanschaulichen Zerklüftung und – zumindest für Außenstehende – kaum rational nachzuhaltenden Wanderungsbewegungen (Übersicht: Junker 2008) stellt das Parteiensystem Rumäniens unter den Parteiensystemen der mittel- und südosteuropäischen Transformationsgesellschaften ein derart singuläres Phänomen dar (Übersicht: Gabanyi 2002: 548ff), dass demgegenüber vergleichsweise die Entwicklung und Ausdifferenzierung des Ensembles der politischen Parteien Polens (Übersicht: Ziemer/Matthes 2002: 215ff) seit Beginn der neunziger Jahre als Ausbund an Beständigkeit und Geradlinigkeit erscheint. Schlagwortartig verkürzt mag die Entwicklung des rumänischen Parteiensystems seit dem Ende des Regimes des „größten Sohnes der Karpaten“ und seiner klientelistisch-kleptokratischen Entourage 1989 zunächst als explosionsartiger Wechsel vom kommunistischen Einparteiensystem zu einem der demokratischen Entwicklung nicht gerade förderlichen Einhundert-Parteien-System – oder besser: einem Zu-Viele-Parteien-System (Junker 2008: 6) – begriffen werden. Dabei stellte ein Gutteil der über 100 Neugründungen¹ nach der Wende Phantom- oder Satellitenparteien der Front der Nationalen Rettung dar, deren vornehmlichste Funktion darin bestand, die potentielle Opposition zur Front derart zu atomisieren, dass der Wahlsieg der Hegemonialpartei nicht in Frage zu stellen war. Erst nach den Wahlen vom September 1992 bahnte sich ein Übergang vom pseudo-mehrheitlichen System der Hegemonialpartei PDSR (Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens) zu einem – in sich immer wieder veränderlichen – Mehrheitssystem an, dem nicht unrichtig eine „partial consolidation of a partial system“ (Olimid 2009: 1) nachgesagt wird. Auf den Parteien- oder besser: Block-Dualismus² vom September 1992 folgte nach den Kommunalwahlen von 1996 eine Dreierkonstellation (PDSR, Demokratische Konvention CDR, Sozialdemokratische Union) etwa je gleichstarker Akteure bei weiter voranschreitendem Bedeutungsverlust kleinerer Parteien von nationalistischer bis (neo-)liberaler Observanz, die in den Parlamentswahlen des gleichen Jahres zu einer Art Zweieinhalb-Parteien-System mutierte, wenn man die Vertretung der Ungarn einerseits und die Nationalisten³ andererseits als Spezialfälle politischer Aggregation außer Acht lässt. Diese Konstellation schlug mit den Kommu-

¹ Januar 1990: 13; Februar 1990: 32; März 1990: 121; September 1992: 144; August 1994: 165, vgl. Gabanyi 2002:548.

² Die PSD verlor die absolute Mehrheit, siegte zwar mit Abstand über den Zweitplatzierten (die Demokratische Konvention Rumäniens – CDR), war aber im Parlament auf Unterstützung anderer Parteien angewiesen, mit denen sie eine festere Verbindung einging. Die CDR stellte einen Zusammenschluss aus 18 traditionellen Mitte-Rechts-Parteien, ökologischen Formationen und Bürgerrechtsinitiativen dar, als dessen Rückgrat die schon in der Vorkriegszeit aktive (jetzt christdemokratische) Bauernpartei zu werten war.

³ Partei der Rumänischen Nationalen Einheit – PUNR sowie Großrumänische Partei – PRM mit insgesamt knapp 9 % der Stimmen bei 6,8% für die Ungarnpartei UDMR. Angaben jeweils nach Gabanyi (2002: 546ff).

nalwahlen des Jahres 2000 in ein fehlerhaftes Mehrparteiensystem um, in dem eine einzige Partei – die PDSR – über 20 % der Stimmen erzielte, vier weitere Parteien⁴ je zwischen 8% und 12 % der Stimmen errangen, und das Spektrum durch ethnische⁵ und nationalistische⁶ Akteure ergänzt wurde. Die Parlamentswahlen vom November 2000 verschärften dieses Ungleichgewicht weiter: Verschafften sie der PDSR doch eine Mehrheit von einem guten Drittel der Parlamentssitze in beiden Kammern, werteten die Nationalisten von Romania Mare auf rund 20 % der abgegebenen Stimmen auf, und ließen demgegenüber im bürgerlichen Lager nur noch drei Parteien mit je etwa 7 % der Stimmen übrig⁷ – angesichts der schon nicht mehr für möglich gehaltenen Rückkehr der Postkommunisten an die Macht die klaren Wahlverlierer⁸! Wollte das bürgerliche Lager künftig gegen die Sozialisten bestehen, musste es kooperieren und sich zusammenschließen: Die fortan unter der schönen Firma „Allianz für Gerechtigkeit und Wahrheit“ (Allianz DA) antretende Wahlallianz der Demokraten und Nationalliberalen vom September 2003 war die logische Folge der fast uneingeschränkten Kontrolle, die das Machtdreieck Präsident (Ion Iliescu, PSD) – Premierminister (Adrian Nastase, PSD) – Parlamentsmehrheit (PSD + Alliierte) seit 2000 über die rumänische Politik erringen konnte.

Der Wahlkampf des Jahres 2004 stellt in dieser Entwicklung in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar (gründliche Analyse bei Bora 2005): Er polarisierte die politischen Kräfte zwischen der Allianz DA und der durch Blockbildung mit der Humanistischen Partei PUR nach Verbesserung ihrer Chancen strebenden PDSR (die sich zudem 2001 in PSD umbenannt hatte); er wurde in zunehmender Form „amerikanisiert“ – professionalisiert, personalisiert, populistisch aufgeladen, zur Schlammschlacht gewandelt – und: er wurde überlagert durch die Präsidentenwahl, bei der im Stichentscheid am 14. Dezember 2004 Adrian Nastase (PSD) gegenüber Traian Basescu (Allianz DA) knapp den Kürzeren zog. Erst diese Entscheidung löste das politische Patt der Parlamentswahlen zwischen den beiden Blöcken auf – bewegte sie doch die Humanistische Partei und die Ungarn zu einem Frontwechsel von der PDSR zur Allianz DA und schickte damit die PSD definitiv in die Opposition. Ein Ereignis, das gern auch als Dritte Wende der rumänischen Politik bezeichnet wird (ausführliche Details Henkel 2005). Allerdings – stabile politische Verhältnisse bescherte diese Entwicklung den Rumänen nicht:

1. wegen der komplexen und schwierigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse,
2. wegen zunehmender grundsätzlicher Differenzen in der Regierungskoalition (die diese im Frühjahr 2007 platzen ließ: Nationalliberale und Ungarn bildeten im April 2007 eine Minderheitsregierung, die auf Duldung durch die Sozialdemokraten [sic !] angewiesen war),

⁴ Demokratische Partei, Allianz für Rumänien, Nationalliberale Partei, Rumänische Demokratische Konvention.

⁵ Demokratischer Verband der Ungarn.

⁶ Partei Großrumänien – Romania Mare – unter dem Vorsitzenden Corneliu Vadim Tudor.

⁷ Demokratische Partei, Nationalliberale Partei, Ungarnverband; die Christdemokraten (Nationale Bauernpartei) sind seitdem im Parlament nicht mehr vertreten: Das bürgerliche Wahlbündnis CDR sackte von 30 % der Stimmen 1996 auf etwas über 5 % 2000 ab, erzielte aber keine Sitze mehr!

⁸ Die meisten etablierten Parteien des bürgerlichen Lagers scheiterten an der Sperrklausel; insgesamt standen 65 Parteien [sic !] zur Wahl; gleichwohl musste die PDSR zunächst eine Minderheitsregierung bilden, die von der Unterstützung durch die Partei der Ungarn UDMR abhängig war, später jedoch (ab März 2002) angesichts einer Reihe von Überläufern und Fraktionswechslern dieser Unterstützung vielfach nicht mehr bedurfte.

3. wegen der persönlichen Gegnerschaft zwischen dem nationalliberalen Premier Tariceanu und dem Staatspräsidenten Basescu (ehemals Demokratische Partei, aber als Präsident verfassungsmäßig neutral), modulierend verstärkt durch die semipräsidentielle Organisationsform des rumänischen politischen Systems (glänzend analysiert bei Gimpel 2008),
4. wegen des Versuchs der PSD, den Präsidenten im Mai 2007 durch ein Referendum seines Amtes entheben zu lassen (das bei niedriger Wahlbeteiligung zugunsten Basescus entschieden wurde). „Seither herrscht in Rumänien permanent Wahlkampf ...“ (Gabanyi 2009: 66).

2 Konfliktlinien des rumänischen Parteiensystems

Diese knappe Skizze sollte zunächst genügen, die Entwicklung eines Parteiensystems zu hinterfragen, das gekennzeichnet ist durch:

- eine hohe Konflikintensität *zwischen* und geringe politisch-organisatorische Bindewirkung *innerhalb* seiner Akteure,
- volatile, oft schon innerhalb der Legislaturperiode wechselnde, Mehrheitsverhältnisse; keiner der Systemakteure seit 1992 kann, weil etwa im Besitz der absoluten Mehrheit, allein regieren,
- eine mangelnde Kontinuität über die jeweilige Legislaturperiode hinaus: Mit Ausnahme der Ausnahmewahl 1992 kommt es bei allen Wahlen zur Ablösung der regierenden Partei/Koalition bzw. des regierenden Blocks oder (Wahl-)Bündnisses durch die Opposition,
- eine phasenverschobene Gegenentwicklung zu den meisten anderen ehemals kommunistischen Transformationsgesellschaften: Während fast überall sonst in Osteuropa unmittelbar nach der Wende antikommunistische bürgerliche Parteien an die Macht kommen, die (Reform-) Kommunisten in der Opposition in Richtung Sozialdemokratie mutieren und erst nach solcherart Häutung wieder am politischen Kräftespiel teilnehmen, gelangen in Rumänien zuerst die Reformkommunisten an die Macht, und das bürgerliche Lager muss noch bis 1996 warten, ehe es beginnen kann, seine eigenen Vorstellungen über politische und gesellschaftliche Zielsetzungen zu verwirklichen. Sehr treffend hat Tom Gallagher 2005 die Geschichte Rumäniens seit dem Ende des Kommunismus mit dem Schlagwort von der „gestohlenen Nation“ belegt – die Genossen verwerfen die Ideologie, aber bewahren die Macht (Gallagher 2005: Kap.3), und die Bürgerlichen erringen 1996 zwar die Regierung, aber nicht die politische und sozioökonomische Gestaltungsgewalt (Gallagher 2005: Kap. 5).

Die klassische Erklärung dieser Entwicklung würde im Anschluss an Lipset und Rokkan (1967) versuchen, sie als mögliche Widerspiegelung einer Reihe von *cleavages* zu begreifen, träfe aber einmal auf die Schwierigkeit, sich mit einem Konfliktlinien-Konzept auseinanderzusetzen zu müssen, das unter anderen historischen Randbedingungen formuliert wurde und seine Brauchbarkeit vor allem mit Blick auf die Geschichte westeuropäischer Industriegesellschaften erwiesen hat (Übersicht Pappi 1992). Insofern behandeln gegenwärtige Beiträge aus dem südosteuropäischen Raum die Übertragung des *Cleavage*-Modells auf die

Erklärung der Entwicklung von Parteiensystemen in Transformationsgesellschaften eher skeptisch (Olimid 2009) und billigen *Cleavages*, wenn überhaupt, einen Status als vielleicht historisch notwendige, aber sicher nicht hinreichende Erklärungsmomente der Systementwicklung zu (Junker 2008: 81ff). Teils werden Konfliktlinien (beim Versuch, ein für alle osteuropäischen Staaten gültiges Konfliktfeld festzulegen – vgl. Eckert 2008: 73ff) aber auch übersimplifiziert: Aus der Erkenntnis, dass es Gewinner und Verlierer des Transformationsprozesses gibt, dass die primäre Konfliktlinie in postkommunistischen Gesellschaften zwischen marktwirtschaftlicher Reform auf der einen und Staatsinterventionismus auf der anderen Seite verlaufe, lassen sich allenfalls recht banale und nicht sonderlich aussagekräftige Erklärungen realpolitischer Entwicklungen ableiten.

Eher wäre in diesem Kontext zu verweisen auf die Konfliktlinie zwischen Maximalisten und Minimalisten, zwischen Anhängern einer schnellen, gründlichen, quantensprungartigen Transition von der Plan- zur Marktwirtschaft nach Art der polnischen Schocktherapie mitsamt ihren Elementen der Preis(bildungs)freigabe, der Aufhebung der Devisenbewirtschaftung und der Beschleunigung der Privatisierung vormals volkseigener Produktionsbetriebe einerseits und den Anhängern eines bedacht bedächtigen und zögerlichen, ungleichmäßigen, inkrementalen Kurses gesellschaftlichen Wandels andererseits, die insbesondere auf die Sicherung von Machtstellung, Einfluss und Privilegien jener Gegeneliten aus Partei, Armee und Geheimdienst eingeschworen sind, die sich im Dezember 1989 im Wege eines revolutionären Staatsstreichs an die Macht beförderten und in der Front der Nationalen Rettung das Vehikel zur revolutionären Selbstlegitimierung ihrer Machtergreifung postulierten. Diese Konfliktlinie wird intensiviert durch den Gegensatz zwischen Verfechtern westlich-demokratischer Prinzipien, Grundwerte und Normen einerseits und den Anhängern überkommener Autoritätsstrukturen andererseits, die mehr als gelegentlich dazu tendieren, das Korsett der gesellschaftlichen Halt versprechenden kommunistischen Ideologie durch die Zwangsjacke des Nationalismus zu ersetzen. In der Anhängerschaft der Großrumänischen Partei Vadim Tudors (aber nicht nur da, sondern auch in Teilen der PDSR selbst) wird diese Grundtendenz deutlich fassbar: Betonköpfe von früher, ehemalige Securitate-Mitarbeiter, im Prozess der ökonomischen Transformation zu kurz Gekommene:

„there was a rapid conversion to nationalism by ex-Communists intent on retaining political power under new rules which required the legitimacy of opposition and competitive elections. The espousal of ethnic politics was seen as offering a ‘clean identity’ and removing the stigma of being attached to the old, bankrupt regime. Second-ranking Communists ready to dilute or abandon their Marxist ideology but still keen to retain a monopoly on power, tried to appeal to Romanian voters on nationalist grounds...” (Gallagher 2001: 107).

Das Ausspielen der nationalistischen Karte diene der Verzögerung, wenn nicht gar der Verhinderung der Demokratisierung der rumänischen Gesellschaft und des realen Machtwechsels; Parteien, die ihren gesellschaftlichen Legitimationsbedarf nicht anders decken können, benutzen dieses Mittel vorzugsweise (Gallagher 2001: 114), oft ergänzt um die Proklamation populistischer Vorstellungen und Forderungen⁹ (Gabanyi 2008). Dass sie dabei von einer administrativen Kultur unterstützt werden, in der nicht erst seit der Wende

⁹ Die im rumänischen Fall durchaus auch als Angriff auf Gewaltenteilung und die repräsentative Demokratie *per se* verstanden werden können: Es zieht sich eine unerfreuliche Schleifspur vom Personenkult Ceausescus über den Populismus Iliescus und die personenzentrierte Selbstdarstellungspolitik Vadim Tudors bis zur höchst extensiven Nutzung der Potentiale der semipräsidentiellen Verfassung durch Präsident Basescu.

die Vertagung von Entscheidungen, das Ausweichen vor der Übernahme von Verantwortung, die Begünstigung von Sonderinteressen, und das Versanden gesellschaftlich-politischer Erneuerungsversuche in den Rückkoppelungsschleifen eines komplexen, redundanzbestimmten Entscheidungssystems zu den tief verwurzelten Reflexen der politisch-administrativen Klasse gehört, macht den Transformationsprozess Rumäniens nicht einfacher!

Zugleich verweist diese Anmerkung auf eine analytische Überlegung: Wäre es nicht sinnvoller, statt das rumänische Parteiensystem über den gemeinsamen Kamm der osteuropäischen Transformationsgesellschaften zu scheren, es aus akteurzentristischer Perspektive zu betrachten – und damit in der Tat seinen Charakter *sui generis* zu postulieren? Im Hintergrund dieser sehr rumänischen Perspektive stehen nicht nur Fragen der Machterhaltung und Privilegiensicherung, sondern auch des hohen Grades endemischer Korruption, Vetternwirtschaft und persönlicher Vorteilnahme, wie er Jahr für Jahr kritisch von der Europäischen Kommission in ihren Monitoring-Berichten über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Rumäniens betont wird (z.B. KOM (2005) 534 endg.; KOM (2006) 214 endg.; KOM (2006) 549 endg.) bzw. in ihrem Bericht über den Fortschritt Rumäniens bei der Umsetzung der dem Beitritt folgenden Maßnahmen (COM (2007) 378 final) und in ihren Berichten über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens (COM(2008) 494 final; COM (2009) 401 final). Wir kommen auf diesen Problemkreis zum Schluss unserer Abhandlung noch einmal zurück – zunächst sollte festgehalten werden, dass das rumänische Parteiensystem 1990-1992 mit etlichem Erfolg seine Überlebensbedingungen selbst bestimmt hat und auch seitdem mit eben demselben Erfolg diese Bedingungen an die wechselnden Randbedingungen der rumänischen Innen-, Außen- und Europapolitik anpasste. Referieren wir die Ergebnisse der Studie von Ralf Junker (2008: 84):

- Das Parteiensystem folgt einem ausgeprägten Selbsterhaltungstrieb. Dieser wirkt sowohl auf das System als Ganzes als auch auf die einzelnen Akteure. Es kommt kaum vor, dass Parteien oder Personen ihre Positionen im Parteiensystem freiwillig aufgeben, auch wenn es die vermeintliche politische Überzeugung kostet und die Koalition mit dem politischen Gegner fordert.
- Das Parteiensystem in Rumänien hat sich von anderen gesellschaftlichen Systemen weitgehend abgekoppelt, es dient hauptsächlich sich selbst. Gewerkschaften und Interessenorganisationen sind nur schwach ausgeprägt, die Bevölkerung kann das Parteiensystem mit periodischen Wahlen nur sporadisch beeinflussen. Ausschlaggebend für die Stellung einzelner Akteure im Parteiensystem ist vielmehr die Interaktion der Akteure untereinander. Aus geschickten Verhandlungen mit anderen, vor allem mit höher stehenden Akteuren des Systems, können sie in der Regel größere Vorteile gewinnen als mit einer Politik, die sich an Wähler richtet, die außerhalb des Systems stehen.
- Rumänische Parteien und Politiker interessieren sich daher nur wenig für die Interessen der Bevölkerung und repräsentieren diese auch kaum. Durch den Trieb zur Selbsterhaltung verliert das Parteiensystem seine demokratischen Aufgaben aus dem Blick und den Kontakt zur Gesellschaft. Dies führt zu Politikverdrossenheit bei den Bürgern, nicht jedoch zu Systemverdrossenheit bei Parteien und Politikern. Vielmehr treffen Letztere in egoistischer Verzweiflung scheinbar irrationale Entscheidungen, um ihr politisches Überleben zu sichern. Nur so ist zu erklären, warum ehemalige Staatspräsidenten und Premierminister plötzlich Miniaturparteien beitreten oder gründen, die ih-

nen keine realen Chancen auf Wahlerfolg bieten, oder warum Staatspräsident Basescu nach fast 20 Jahren das Verhältniswahlrecht auf Mehrheitswahlrecht umstellen wollte und nur die niedrige Wahlbeteiligung – also das Desinteresse der Bevölkerung – ihn davon abhalten konnte.

- Nutznießer des Parteiensystems ist das System selbst, einschließlich der Gesamtzahl seiner Akteure. Hochrangige Parteimitglieder profitieren vom System mehr als Hinterbänkler. Ein Großteil der rumänischen Spitzenpolitiker gehört auch zur Wirtschaftselite des Landes. Quereinsteiger können sich Einfluss mit Hilfe von finanzieller oder medialer Macht erkaufen (vgl. Dan Voiculescu und George Becali).
- Als Korrektiv wirken internationale Organisationen wie Weltbank, NATO und EU, die noch mehr Macht haben als die Mächtigen des rumänischen Parteiensystems. Vor den Beitritten zu NATO und EU schlossen sich jeweils die Reihen und die Parteien fügten sich den Beitrittsbedingungen. Hinterher brachen die alten Gräben umso tiefer wieder auf.

3 Staatsklassen als Transformationsbremser

Nicht gerade eine im demokratischen Sinne sehr vielversprechende Entwicklungsbilanz – eine Bilanz allerdings, die nach analytischer Durchdringung zum Zwecke der Erklärung drängt. Zu verweisen wäre in diesem Zusammenhang auf eine vor kurzem verteidigte Münsteraner Dissertation (Manea 2009), die versucht, zu erklären, warum selbst zwei Jahrzehnte nach der rumänischen „Revolution“ von 1989 noch keine radikale Transformation des politischen und sozioökonomischen Systems Rumäniens verzeichnet werden kann. Sie entwickelt dazu vor dem Hintergrund einer überblicksartigen Skizzierung der rumänischen Geschichte als Geschichte eines Landes mit Brückenfunktion zwischen Orient und Okzident, einer Reihe von Ausführungen zur Mentalitätsgeschichte des politischen Denkens, zur Tradierung politischer und gesellschaftlicher Mythen, und zur Ausbildung von Denkstilen und Perzeptionsformen rumänischer Politik ein Analyseraster, das den Komplex der Transformation Rumäniens auf der Zeitschiene in drei horizontale Blöcke zergliedert – Erbe, Umbau, Stabilisierung/Konsolidierung – denen jeweils vertikale Analysestränge – von Strukturen über Akteure und Prozesse bis zur Ebene der Individuen und der politischen Kultur – zugeordnet werden. In diesem Kontext verbindet sie die Analyse historisch bedingter Strukturfaktoren mit akteurstheoretischen Überlegungen und greift im letzteren Zusammenhang auf ein Analysekonzept zurück, das wir sonst eher in der Entwicklungsländerforschung vermuten würden, wenn es darum geht, die mehr als zweifelhafte Wirkung von außeninduzierten wie innengesteuerten Entwicklungsanreizen zu untersuchen: den Staatsklassenansatz von Hartmut Elsenhans (1984). Bekanntlich ging es Elsenhans darum, zu erklären, wie und warum sich in unterentwickelten, strukturell differenzierten Gesellschaften eine bürokratisch-militärische Elite die Kontrolle des Staatsapparats aneignet, um sich damit Zugriff auf Renteneinkommen zu sichern und darüber zu entscheiden, wie staatliche Einkünfte verteilt werden. Das Verblüffende an der Manea'schen Arbeit ist, dass sie zu zeigen vermag – grundsätzlich in der Analyse von Politikentwicklungen auf der Bukarester Zentralebene wie auch in kleineren Fallstudien jeweils vor Ort – dass sich dieser Ansatz auch ohne weiteres auf die Analyse der politisch-gesellschaftlichen Entwicklung

Rumäniens nach 1989 übertragen lässt, zumal dann, wenn man ihn zusätzlich mit Elementen der Gesellschaftstheorie Bourdieus verbindet.

Manea zufolge erfindet sich die kommunistische Nomenklatura nach 1989 als Staatsklasse gleichsam neu: sie schöpft ihre Macht aus der Aneignung politischen und ökonomischen Kapitals im Sinne Bourdieus und installiert die klassischen westeuropäischen Verfassungs- und Politikstrukturen zwar formal, unterläuft oder hebt sie de facto aber in einem eng geknüpften, oft auch politische Einzel- und Parteigrenzen übergreifenden Netz von patrimonialen Klientelbeziehungen und prädatorisch-korruptiven Abhängigkeiten aus. Ein Netz, das sie dazu nutzt, nach der Aneignung des Staatsapparats – *state capture* – auch den Privatisierungsprozess des ehemaligen rumänischen Gemeineigentums in ihrem Sinne zu lenken – *gefangene Privatisierung* – und Politik und Wirtschaft zusammenzuhalten, um mittels der Trias *profit seeking, rent seeking, state capture* das Monopol der Macht in ihren Händen zu behaupten. Dabei kann sich die Staatsklasse durchaus in einzelne – sozialistische, bürgerliche, rechtskonservativ-nationalistische – Fraktionen aufspalten oder in interne Machtkämpfe zwischen Betonköpfen und technokratischen, funktionalistisch-progressiven Neuerern verwickeln: Ergebnis solcher Machtauseinandersetzungen können politische und wirtschaftliche Reformen sein. Aber: Reformen werden zugelassen und durchgeführt nur in dem Maße, in dem sie für die Staatsklasse insgesamt nützlich sind, vor allem in dem Maße, in dem sie deren Möglichkeiten erhöhen, sich materielle oder symbolische Zusatzeinkünfte anzueignen.

All dem liegen weiterwirkende Strukturen und Verhaltenserwartungen zugrunde, die sich auf informeller Ebene bereits im Sultanismus Ceausescus ausbildeten und seine Politik der Elitenrotation (als Mittel der Machtsicherung des Ceausescu-Clans) zumindest partiell zu konterkarieren suchten: Informelle vertikale und horizontale personalisierte Netzwerke und klientelistische Beziehungsstrukturen bilden sich, weil allein deren Informalität auf der Basis von Improvisation sowie Leistung und Gegenleistung Lösungen für jene (nicht zuletzt auch Versorgungs-) Probleme verspricht, die die offizielle Hierarchie nicht mehr erbringen kann. Es entsteht eine weitverzweigte, quasi-mafiose Parallelwirtschaft, in deren Netz von gegenseitigen Gefälligkeiten, Dienstleistungen, Einflussnahmen Klientelismus und Korruption vorzüglich zum Ausdruck kommen. Und mit dem Aufstieg der zweiten und dritten Nomenklatura-Garnitur an die Spitze des Staates nach 1989, in einer gestohlenen Revolution, die den Sultan und seinen Clan liquidiert, nicht aber die essentiellen Strukturen und Verhaltensweisen des Systems, setzt sich dieser Nexus von Patronage und Klientelismus, von Machtansprüchen, Geschäftsbeziehungen, Selbstprivilegierungen und schamlos-unverschämter Bereicherung zu Lasten der Allgemeinheit fort – wohl dem, der wie der Premierminister Adrian Nastase über eine Tante Tamara verfügt, deren angebliche Erbschaft den beträchtlichen Zuwachs des eigenen Vermögens während der Amtszeit plausibel (!?) zu erklären vermag ... Dass dann gelegentlich die Kleptokraten im Parlament putschen, um die einzige Justizministerin davonzujagen, die sich bislang den Kampf gegen die Korruption in offiziellen Zirkeln auf die Fahne geschrieben hat – Monica Macovei – kann schon nicht mehr verwundern. Fazit: Starke Netzwerke und Gruppeninteressen der Staatsklasse beherrschen das Land – und das nicht nur auf der Bukarester Zentralebene. Die Mechanismen wiederholen sich vor Ort, in den „Baronien“ (vgl. auch Gallagher 2005: 313ff), und es bleibt allenfalls zu ergründen, ob der Präfekt, der Bürgermeister oder der Kreisratspräsident jene Person ist, den als *pater familias* zu bezeichnen wohl eher eine Pervertierung römischer Rechtsbegriffe darstellen würde.

Wir können hier nicht *in extenso* auf die weitere Beweisführung der Arbeit eingehen: die Tendenz – der der Verfasser übrigens aus eigenem Erleben (leider!) nur zustimmen kann – ist durch folgendes Zwischenergebnis Maneas genügend gekennzeichnet:

„Die rumänische Wirklichkeit ist durch die Existenz tradierter informeller Beziehungsmuster, Mentalitäten und Normen charakterisiert, die sich mit dem neuen demokratischen Institutionennarrangement vermischen. Diese informellen Strukturen sind auf die institutionalisierte Herrschaftsstruktur und die klientelistischen Beziehungsstrukturen innerhalb der kommunistischen Nomenklatura zurückzuführen, wo ein System sozialistischer Beziehungen, i.e. zwischenmenschlicher Beziehungen gegenseitiger Dienstleistungen, Gefälligkeiten, Einflussnahmen funktioniert. ... innerhalb dieser Konstruktion kommt Korruption als eine gefestigte formale und informelle Institution zum Ausdruck“ (Manea 2009: 223).

Halten wir fest: Die schnelle Umwandlung der alten Nomenklatura in eine politisch-ökonomische Staatsklasse hat die Herausbildung einer zivilgesellschaftlich orientierten, rational-legal orientierten politischen Kultur im Sinne Max Webers unterminiert. Die rumänische Bevölkerung dreht der Politik den Rücken zu, ergeht sich in Apathie, Resignation, Schicksalsergebenheit – gleichsam in einer jetztzeitlichen Miorita-Situation. Dieweil befördert die Staatsklasse von oben ein Modernisierungsprojekt – die europäische Integration – als Allheilmittel für alle Krisen und Leiden der rumänischen Gesellschaft, zieht aber aus diesem politischen Projekt als entscheidender Akteur den meisten Nutzen für sich selbst – durch Eroberung des Staates, der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Teilsysteme, die nicht nur durch ihre Netzwerke eng miteinander verbunden sind, sondern für die Mitglieder der Staatsklasse noch einen unschätzbaren Vorteil bieten: die Eröffnung neuer Rentenquellen. Fazit: Der Mechanismus des politischen Kapitalismus als *state capture* – unkontrollierter Zugriff auf Ressourcen und Funktionen des Staates – findet in Rumänien durch die Privatisierung der Nomenklatura und ihre Rekonstituierung als Staatsklasse eine fast vollkommene Form. „All diese Faktoren führen dazu, dass sich auch der rumänische Systemwechsel zu einem Sonderfall entwickelt: Von der alten Regimeelite in seinem Ablauf kontrolliert, gestohlen und nicht wieder hergegeben.“ (Manea 2009: 347).

Ist dieses das (in sich allerdings durchaus wohlbegründete) idiosynkratische Urteil einer *expatriée desillusionnée*? Steckt dahinter die zunehmend negative, vom Desinteresse geprägte Wahrnehmung Rumäniens in Deutschland (Kissau 2006; demnächst gründlicher zum Gesamtproblem Stinghe 2010)? Haben wir es mit einem Urteil zu tun, das seine Legitimation letztendlich aus der klassischen Verdammung des Balkans als eines Ortes der Unzuverlässigkeit, der Gewalt, der Instabilität und Unberechenbarkeit bezieht (hierzu umfassend Todorova 1999)?

4 Kohäsionspolitik der EU – Stärkung der rumänischen Zentrale

All diese Fragen dürfen wir getrost negativ bescheiden: Lässt sich doch auch in einem anderen Kontext zeigen, dass es die Staatsklasse Rumäniens ist, die die außeninduzierten Änderungen sozioökonomischer, rechtlicher, erwartungs- und forderungskultureller Randbedingungen rumänischer Politik ganz überwiegend zu ihren Gunsten zu wenden weiß – nämlich im Kontext der Übernahme der Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union. Dieses Ergebnis mag zunächst erstaunen, wird doch die Regional- und Strukturpoli-

tik gern auch als eines jener Politikfelder aufgefasst, in dem sich die Wirkungen einer Politik der Europäisierung¹⁰ ganz besonders gut darstellen lassen (exemplarisch Hooghe 1996; Kohler-Koch/Eising 1999; Héritier u.a.2001; Schimmelfennig/Sedelmeier 2005). Auch der Verfasser ist im Vorlauf der Debatte um die EU-Mitgliedschaft Rumäniens noch davon ausgegangen, dass sich der Prozess der Europäisierung – verstanden als Übernahme EU-generierter regulatorischer Normen und administrativer Praktiken sowie der zu deren Umsetzungen notwendigen Strukturen und Akteure in die Governance-Systeme der neuen Mitgliedstaaten – am Beispiel der Osterweiterung der EU in seinen Konsequenzen besonders eindringlich und schlagend darstellen ließe. Verwandele dieser Prozess doch mit Blick auf die Anforderungen der Regional- und Strukturpolitik der EU ehemals einheitsstaatlich-zentralistisch organisierte politische Einheiten in solche, die mindestens ein gewisses Maß an Regionalisierung und Ausdifferenzierung des Regierungsapparats nachweisen müssen, wollen sie Ansprüche auf Subsidien aus dem Kohäsionsfonds oder vergleichbaren Quellen erheben. Allerdings hat er sich durch eine Münsteraner Diplomarbeit (Vintila 2007) schon recht früh und durch eine Münsteraner Dissertation (Trofin 2009) kürzlich recht nachhaltig eines Besseren belehren lassen müssen. Die Ergebnisse der Dissertation sollen hier etwas ausführlicher kommentierend referiert werden, schon weil deren Autorin etliche Zeit in jener Abteilung des Bukarester Finanzministeriums tätig war, die sich mit der Verwendungskontrolle der EU-Strukturfondsmittel in Rumänien befasst.

Der Regional- und Strukturpolitik der EU – neuerdings auch nur noch als Kohäsionspolitik bezeichnet – wird gemeinhin die Aufgabe zugewiesen, bestehende wirtschaftliche und soziale Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern und über regional-, struktur-, sozial-, agrar- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU beizutragen. Mit der Osterweiterung der EU auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten haben sich die Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedern nicht abgeflacht, sondern erheblich verstärkt: Die wirtschaftliche Dynamik, die der Prozess der Integration ebenso wie der Prozess der Erweiterung ausgelöst hat, erfasste die Regionen – bekanntlich die dritte Ebene im Machtgebäude der EU – in höchst unterschiedlicher Weise. Eine recht optimistische Perspektive mochte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre noch argumentieren, dass die Prozesse der Transition und der Demokratisierung der Transformationsgesellschaften, verbunden mit stärkerer Außendurchdringung vormals im RGW recht abgeschotteter Volkswirtschaften durch Phänomene und Wirkkräfte der Globalisierung zu einer Stärkung regionaler Entscheidungszentren (und nicht nur der) zulasten der zentralstaatlichen Ebene führen würden: Der Abgang des nationalen Akteurs klassischer westfälischer Provenienz wurde allorten erwartet, und Dezentralisierung, Devolution, Regionalisierung, Glokalisierung sollte die politischen Entscheidungsprozesse (wieder?) stärker an ihre Subjekte zurückbinden.

¹⁰ Über den Begriff selbst und das weite Spektrum an Interpretationen, das er erzeugt hat, wollen wir uns hier nicht auseinandersetzen: Die vielen Gesichter der Europäisierung (Olsen 2002) stellen auch für die Osteuropaforschung ein Problem dar (Schubert 2006), zumal, da sich die neuen EU-Mitglieder in ihrem politischen Verhalten wenig von den analytischen Kategorien beeindrucken lassen, die die (westeuropäische!) Politikwissenschaft zur Untersuchung eben dieses Verhaltens entwickelt (Beispiel Knill/Lehmkuhl 1999; Börzel/Risse 2000). Offensichtlich liegen die Schlüssel zur Erschließung eines Verständnisses des politischen und sozioökonomischen Wandels ost- und südosteuropäischer Staaten in der Vorbereitungsphase ebenso wie nach dem Beitritt in den politischen und gesellschaftlichen Systemen dieser Staaten selber (Bache 2008) – sonst müssten sich Rumänien und Bulgarien, vielleicht aber auch Polen, seit Beginn des Jahrtausends deutlich stärker verändert (eben „europäisiert“) haben, als sie es tatsächlich getan haben.

Cum grano salis mag diese Perspektive für die nationalen Akteure Westeuropas tragfähig gewesen sein: Devolution in Großbritannien, Dezentralisierung selbst in Frankreich, Regionalisierungsmomente in Italien und Spanien (wenn auch aus höchst unterschiedlichen Motiven heraus), zaghafte Föderalismusreformen in der BRD – die Regionen schienen auf dem Vormarsch, wofür nicht nur der Rat der Regionen in Brüssel stand, sondern vielleicht mehr noch die Multiplikation jener Regionalvertretungen dortselbst, die sich wie eine Kreuzung aus klassischer Botschaft und Lobbybüro ansehen. Nur: An den neuen Mitgliedstaaten Ost- und Mitteleuropas ging dieser Zug weitestgehend vorüber. Von Polen und Ungarn vielleicht einmal abgesehen, wandelte sich der ehemals zentralverwaltungswirtschaftlich verfasste „demokratische“ Zentralismus in die ubiquitäre Zentralität von Klientelwirtschaften, Seilschafts-Verflechtungssystemen, kleptokratisch orientierten Ethnokratien – kurz: in ein verfilztes Geflecht gesellschaftlich-ökonomischer Selbstbereicherungsbeziehungen, zu dessen Analyse, wie oben schon demonstriert, noch am ehesten der Elsenhans'sche Staatsklassenansatz taugt.

Für einen kürzeren Moment in der Mitte der 1990er Jahre sah es so aus, als ob die Debatte um eine potentielle Mitgliedschaft Rumäniens in der EU – und die Reflektion auf die Regional- und Strukturpolitik als eines der wirkmächtigsten Politikfelder der Gemeinschaft – dazu führen könnte, dass der überkommene harte rumänische Zentralismus zugunsten weicherer regionalpolitischer Lösungen abdanken müsste. Manche Klausenburger Kollegen der Zeit redeten gar einer Föderalisierung Rumäniens das Wort (und mussten in der Folge nicht nur einen gewissen akademischen Ostrazismus, sondern ganz real die Aussicht auf einen Prozess vor dem Staatsgerichtshof wegen Landesverrats ertragen). Die unterliegende Überlegung bestach: Wenn Rumänien von der Regional- und Strukturpolitik der EU überhaupt profitieren sollte – dann brauchte es Regionen mit weitgehend selbständigen, von Bukarest unabhängigen Entscheidungszentren.

Brüssel wäre also am Zuge gewesen – aber reagierte schon in der Vorbereitungsphase nicht als der erwartete weiße Ritter der antizentralistischen Föderalisten Rumäniens, sondern eher als der graue Aktuar des Europäischen Rechnungshofes: Regionen wurden zwar installiert, aber de facto waren sie doch nichts anderes als NUTS II – Planungseinheiten, abhängig vom Wohlwollen (und der Mittelzuteilung!) Bukarests, oftmals auf Grund laufend im Treibsand widerstrebender lokaler Interessen und Machterhaltungscoalitionen. Es wäre schon schwer genug gewesen, mehrere Jahrhunderte zentralistischer rumänischer Verwaltungstraditionen zugunsten eines Mehr an Macht für die regionalen Kräfte einfach beiseite zu schieben, aber der insbesondere auf Klientelbeziehungen und geschickte – auch geschickt getimte – Wohlfahrtshäppchen-Verteilungsmechanismen setzende Bukarester Zentralismus einerseits und das „rent-seeking behaviour“ lokaler, am Aufbrechen des für sie lukrativen *status quo* in keiner Weise interessierten kleptokratischen Machteliten andererseits zeigen bis heute drastisch, zu welchen „Leistungen“ eine Koalition der eigensüchtigen Veränderungsverhinderer fähig sein kann.

Eines der verblüffendsten – weil die ursprünglichen Erwartungen, die sich an die Regionalpolitik der EU knüpften, in keiner Weise bedienenden – Resultate der Untersuchung ist die Konstatierung eines Macht-Verlagerungsprozesses in der rumänischen Politik über Zeit: nach „oben“ in Richtung auf Brüssel und insbesondere auf die Kommission, die auf dem Weg über komplexe Finanzaufteilungsverfahren, Genehmigungsvorbehalte und Verwendungskontrollen unmittelbar in die Verwendung von Regionalfondsgeldern eingreifen kann – und in die rumänische Zentrale, die vor allem Inhalt, Struktur und Finanzierung der

Regionalpolitik-Programmpakete festlegt und den notwendigen administrativen Unterbau schafft und bereit hält. Der Beitritt Rumäniens zur EU und die Inanspruchnahme der Mechanismen und Haushaltstöpfе der Brüsseler Regional- bzw. Kohäsionspolitik stärkt und vermehrt Kompetenzen und Machtausübung der regionalen Verwaltungs- und Entscheidungsebenen nicht, sondern reduziert sie nachgeradezu!

Die Verfolgung der Akteure, Mechanismen, Strukturen und Prozesse der rumänischen Regionalpolitik in der Kollusion mit Brüssel unter ständigem Rekurs auf eine Multi-Level-Governance-Perspektive über ein knappes Jahrzehnt hinweg vermag die Richtung des rumänischen Entwicklungspfades punktgenau aufzuzeigen:

„The analysis of the formal relationship between jurisdictional levels proved the centrality of the institutional system in place for the implementation of regional development policy. The elaboration on public administration history, culture, and ‚modus operandi‘, without bringing hard evidence of systemic malfunctioning, supports and even strengthens the conclusion of the formal analysis. The central authorities exercise, through political and administrative channels, a strong influence on local authorities, which are, at their turn, paternalistic and display a rent-seeking behaviour. The principles of ‚local autonomy‘ and ‚decentralisation‘ still need some time to become [...] real basis for the public administration organisation in Romania and for the relationship between its layers“ (Trofin 2009: 13 ff).

Oder anders: Die Zukunftsaussichten für eine neue, regionale/regionalisierte Verwaltungsebene in Rumänien mit Entscheidungs- und Budgetkompetenz – deren Entstehen wir mit Blick auf den Verlauf der Europäisierungsdiskussion eigentlich hätten erwarten sollen – scheinen nicht allzu rosig – „...setting up a new, regional, governmental tier in Romania needs to overcome considerable obstacles, and the very first of them is the political will to induce such a change ...“ (Trofin 2009: 185)!

Erklärungsansatz: *state capture* durch die politische Klasse (und zwar nicht nur ihrer wende-sozialistischen und populistisch-nationalistischen, sondern auch ihrer bürgerlichen Fraktion) (Young 2009) – und das unabhängig davon, ob die Geschichte Rumäniens seit der Wende eher aus bürgerlich-konstruktivistischer (Manea 2008) oder aus klassisch polit-ökonomischer¹¹ (Janssen 2007) Sicht betrachtet wird. Historische Entwicklungslinien bil-

¹¹ Die sehr kenntnisreiche und methodisch innovative Diplomarbeit von Thilo H. Janssen sucht die Gründe für das hartnäckige Triumphieren politischer Korruption in Rumänien zu erklären, indem sie sie als gesellschaftliches Phänomen begreift, das einer um Elemente aus der Kapitalformentheorie Bourdieus sowie der Weberschen Soziologie ergänzten politökonomischen Analyse im Sinne von Karl Marx unterzogen werden kann. Dabei verortet sie Korruption – verstanden als Eroberung des Staates durch selbstsüchtige Netzwerke ebenso wie als prädatorische Privatisierung, *asset-stripping* gesellschaftlicher Güter durch öffentliche Bedienstete und Nomenklaturisten – als maßgebliches Strukturelement in den allgemeinen strukturellen Bedingungen des Übergangs Rumäniens vom Sozialismus zur kapitalistischen Produktionsweise; sie ist Ausfluss einer *culture of privilege*, in der Einfluss (generiert durch Netzwerkbeziehungen), nicht Geld, die herrschende Währung des politischen Verkehrs sei.

Janssen grenzt sich insoweit deutlich von der herrschenden Lehre ab, die Korruption als besondere Ausprägung des Patron-Klientel-Verhältnisses in Rumänien als geschichtlich-kulturell bedingt interpretiert und behauptet, dass sie gleichsam zur Seinsausstattung der autokratischen Gesellschaften orientalisch-balkanischen Typs gehöre. Seiner Ansicht nach hat Korruption in Rumänien ihren Ursprung nicht in der traditionellen Kultur, sondern in der Entstehung der neuen kapitalistischen Gesellschaftsstrukturen, in der strukturellen Genese der rumänischen Gesellschaft im Transformationsprozess, in deren Folge sich die alte politische Klasse als ökonomische Klasse neu (er-)schafft, ohne doch zugleich den Zugriff auf politische Positionen aufzugeben. Eine entscheidende Rolle spielen in diesem Kontext die alten Nomenklaturisten und Mitglieder der technisch-administrativen Intelligenz nicht aus der ersten, sondern der zweiten Reihe der ehemaligen Machthaber: Da ihre Arbeitsleistung auch für die Befestigung der neuen post-sozialistischen, kapitalistischen Gesellschaftsstrukturen vonnöten ist, sind sie in der Lage, gleichsam

den zu diesen Urteilen einen notwendigen Hintergrund – aufgrund seiner einheitsstaatlichen Geschichte seit der Staatsgründung im 19. Jahrhundert hat sich Rumänien immer besonders schwer damit getan, Devolutionsprozesse zu akzeptieren: Regionalisierung, wenn nicht gar Föderalisierung birgt das Schreckgespenst der Beförderung ungarischen Separatismus in Transsylvanien und damit möglicherweise den Schritt zurück hinter Trianon. Regionalisierung zieht aber in das bestehende System der Macht- und Pfründenverteilung auch eine neue, nur wenig kalkulierbare Ebene ein, an deren Einrichtung die Profiteure des *status quo* kein Interesse haben können: Müssten sie doch möglicherweise auf der Regionalebene der jeweiligen Opposition den einen oder anderen Fleischtopf abgeben. Deshalb zunächst das Festhalten am überwiegenden Zentralismus im rumänischen Regierungssystem, deshalb – und nur auf Druck der EU – die eher halbherzige Einrichtung von Bezirksplanungsräten (die dann zur Beute der Kreistagspräsidenten werden) und Bezirksplanungsbehörden, deren Status wenig geklärt und deren Personal überbelastet, unterbezahlt, und folglich qualitativ nicht gerade Triple-A einzuschätzen ist.

Den langsamen, hinhaltenden, eher zögerlichen – und Trofin zufolge eigentlich schon wieder versandeten – Prozess der Regionalisierung Rumäniens, der eher von Brüsseler *conditionality* (hierzu instruktiv Hughes/Sasse/Gordon 2004) denn zentral-lokalem *power sharing* und zivilgesellschaftlichen Demokratisierungsbestrebungen geleitet wird, können wir mit Vintila (2007) *at its best* als Ergebnis des Zusammenspiels dreier Hauptfaktoren identifizieren: Brüsseler Konditionalitäten, historisches und räumliches Erbe, Verwaltungstradition und politische Zielbestimmung zentraler und lokaler Entscheidungsträger. Dabei mögen wir verweisen auf den neuartigen Charakter einer Kohärenzpolitik, die ausschließlich dem EU-Beitritt zu verdanken ist und in der rumänischen politischen Tradition sonst keine Stütze findet. Dabei mögen wir auch verweisen auf die wachsende Diskrepanz zwischen den EU-Realitäten und den Gegebenheiten der rumänischen Innenpolitik (wobei der kalte April- Putsch der parlamentarischen Kleptokratenklasse gegen den Staatspräsidenten 2007 diese generelle Einschätzung nur noch bestätigen kann).

Damit kommen wir eigentlich zu einem unerfreulichen Urteil: Dass die Regionen Rumäniens administrativ-statistischer Natur sind, eingerichtet, um Europamittel abzugreifen, nicht aber, um die überkommene territorial-politische Gliederung Rumäniens im Sinne einer größeren Teilhabe der Zivilgesellschaft am politischen Entscheidungsprozess, im Sinne einer stärkeren Legitimation von Politik, im Sinne auch einer besseren Überprüfbarkeit von Mittelausbringung und Mittelverwendung zu verbessern. Die Überbrückung regionaler institutioneller Defizite, die Behebung mangelnder Verwaltungskapazitäten in der Regionaladministration, die Verbesserung partnerschaftlicher Beziehungen zwischen Zentral- und Lokalebene lassen weiterhin auf sich warten – notwendigerweise, weil sie gewachsene und politisch bedeutsame Klientelbeziehungen bis hin zu den Verflechtungen des politisch-mafiosen Komplexes aufreißen und damit empfindlich stören würden. Fazit: Die prätendierte Regionalentwicklung in Rumänien ist politisches Theater, das gegeben wurde und wird, um Zugang zu den Vorbeitrittsbeihilfen und zu den Regional- und Strukturfonds

das Sozialkapital aus alten Zeiten, über das sie verfügen, in reelles Finanzkapital zu konvertieren. Der *dom ingénieur* mausert sich von der leicht anzüglich apostrophierten Witzfigur des kommunistischen Systems zum einflussreichen Mitglied der real existierenden Klasse der ökonomisch Herrschenden – und da die Mitglieder der Opposition und möglicher Gegeneliten demselben Gesellschaftshorizont entstammen, steht auch bei ihnen notwendigerweise das Privatinteresse, nicht die Politik, an erster Stelle und bietet Anknüpfungspunkte und Brücken zur herrschenden Elite. Das „*enrichissez-vous*“ wird zum gemeinverbindlichen Slogan aller, unabhängig davon, ob wir uns in einer der Ären Iliescu oder in der Ära Constantinescu befinden.

zu gewinnen. Dass Teile der Kommission dieser Entwicklung gegenüber eher die Augen verschlossen, statt im Sinne einer effektiven Konditionalitätspolitik den Beitritt Rumäniens ernsthaft in Frage zu stellen, gehört zu den unergründlichen Fügungen des Brüsseler *Power Play*, die es Rumänien bislang eher erleichtert haben, im Zustand der administrativen Trägheit und politischen Halbherzigkeit zu verharren (Übersicht Gabanyi 2006).

Kodizill: Im März 2008 führte Rumänien ein neues Wahlgesetz ein, das das Wahlgesetz aus dem Jahre 1990 ablöste und das seit 1990 praktizierte Verhältniswahlrecht (in späteren Jahren mit Sperrklausel) durch ein gemischtes, aus Elementen von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht zusammengesetztes System ersetzte (Übersicht: Gabanyi 2009; grundlegende Analyse Pfeiffer 2009). Es handelt sich um ein Mehrheitswahlrecht in 42 Wahlgebieten (plus einem Wahlgebiet für die im Ausland wählenden Rumänen), die wiederum in 315 Einerwahlkreise für die Wahl der Abgeordneten und 137 Wahlkreise für die Wahl der Senatoren unterteilt sind; Reststimmen werden nach einem Proporzsystem verteilt. Das recht komplizierte System (Pfeiffer 2009: 32ff) zeitigte in den Parlamentswahlen eher unerwartete Nebenergebnisse: Es stärkte die lokalen Baronien zu Lasten der Zentralebene (weil nunmehr die Listenaufstellung in den Wahlgebieten zum Schlüssel des politischen Erfolges wurde), sorgte aber nicht für eine größere Wählernähe der politischen Klasse insgesamt (Pfeiffer 2009: 52ff). Der Großteil der Parlamentarier gelangt auf dem Weg der proportionalen Umverteilung der Stimmen ins Parlament – das fördert die Rolle der Parteiorganisationen auf Kreisebene zu Lasten der zentralen Parteiorgane. Abzuwarten bleibt, ob dieser Umstand zu neuen Verteilungskämpfen zwischen der Zentrale in Bukarest und den politischen Satrapien im Lande führen wird.

Literatur¹²

- Bache, Ian (2008): Europeanization and Multi-Level Governance. Empirical Findings and Conceptual Challenges, ARENA Working Paper, H. 16, Oslo.
- Börzel, Tanja/Risse, Thomas (2000): When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change, European Integration Online Papers, Bd. 4, H. 15.
- Bora, Tudor-Septimiu (2005): Schlammschlacht made in Rumänien. Eine Analyse des rumänischen Wahlkampfes anhand der Präsidentschaftswahlen 2004, Cluj-Napoca [zugleich Diplomarbeit des FB Erziehungs- und Sozialwissenschaften der WWU Münster].
- Eckert, Florian (2008): Vom Plan zum Markt. Parteipolitik und Privatisierungsprozesse in Osteuropa, Wiesbaden.

¹² Im Rahmen des zwischen der Fakultät für Europastudien der Babes-Bolyai Universität Klausenburg und dem Münsteraner Institut für Politikwissenschaft seit einem guten Jahrzehnt betriebenen Doppeldiplom-Studiengangs Europastudien sind in den letzten Jahren einige bemerkenswerte Diplomarbeiten und Dissertationen u.a. zur Entwicklung der Innenpolitik und politischen Kultur sowie zur Analyse des Wahl- und Parteiensystems Rumäniens entstanden. Betreut wurden die Arbeiten jeweils gemeinsam von einer/einem Klausenburger und einer/einem Münsteraner Hochschullehrer/in; knapp 100 deutsche und rumänische Studierende haben über Zeit in diesem Studiengang gleichzeitig ein deutsches Diplom und ein rumänisches Lizentiat erworben. Wegen Nichtvereinbarkeit mit dem System von Bologna und Absorption der Münsteraner Lehrkapazitäten durch andere konsekutive Bachelor-/Master-Ausbildungsgänge wurde der Studiengang mit der BBU Klausenburg inzwischen ersatzlos eingestellt.

Die Ausführungen des Beitrags nehmen Bezug auf die hier im Literaturverzeichnis genannten Abschlussarbeiten; soweit sie veröffentlicht wurden oder in elektronischer Form zugänglich sind, werden sie in der veröffentlichten Fassung zitiert.

- Elsenhans, Hartmut (1984): *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, 2. Auflage, Frankfurt a.M.
- Gabanyi, Anneli Ute (2002): Das politische System Rumäniens, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, S. 525-562.
- Gabanyi, Anneli Ute (2006): Rumäniens Beitritt zur EU – 2007 oder 2008?, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Bd. 46, H. 1, S. 4-17.
- Gabanyi, Anneli Ute (2008): Rumänien. Populismus als Instrument der Machtsicherung, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Bd. 48, H. 2, S. 56-67.
- Gabanyi, Anneli Ute (2009): Die Parlamentswahlen 2008 in Rumänien, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Bd. 49, H. 1, S. 64-75.
- Gallagher, Tom (2001): Nationalism and Romanian Political Culture in the 1990s, in: Light, Duncan/Phinnemore, David (Hg.), *Post-Communist Romania. Coming to Terms with Transition*. Basingstoke, S. 104-124.
- Gallagher, Tom (2005): *Theft of a Nation. Romania since Communism*, London.
- Gimpel, Thomas (2008): *Das politische System Rumäniens im Spiegel von Duvergers Konzeption des semipräsidentiellen Regierungssystems. Eine Einzelfallstudie*, unveröffentlichtes Manuskript, Diplomarbeit des FB Erziehungs- und Sozialwissenschaften der WWU Münster.
- Henkel, Jürgen (2005): Die „Dritte Wende“. Rumänien nach den Wahlen von 2004, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Bd. 45, H. 4/5, S. 24-42.
- Héritier, Adrienne u.a. (2001): *Differential Europe. The European Union Impact on National Policy-making*, Lanham/Maryland.
- Hooghe, Liesbet (Hg.) (1996): *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford.
- Hughes, James/Sasse, Gwendolen/Gordon, Claire (2004): *Europeanization and Regionalisation in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, Basingstoke.
- Janssen, Thilo H. (2007): *Strukturelle Ursachen der politischen Korruption in Rumänien*, unveröffentlichtes Manuskript, Diplomarbeit des FB Erziehungs- und Sozialwissenschaften der WWU Münster.
- Junker, Ralf Werner (2008): *Die Entwicklung des rumänischen Parteiensystems seit der Transition*, unveröffentlichtes Manuskript, Magisterarbeit der Philosophischen Fakultät der WWU Münster.
- Kissau, Kathrin (2006): Ceausescu, Dracula und Waisenhäuser? Einblicke in das Image Rumäniens in Deutschland, in: *Südosteuropa-Mitteilungen*, Bd. 46, H. 4, S. 44-55.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (1999): *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*, *European Integration Online Papers*, Bd. 3, H. 7.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Reiner (Hg.) (1999): *The Transformation of Governance in the European Union*, London.
- Lipset, Seymour Martin/Rokkan, Stein (Hg.) (1967): *Party Systems and Voter Alignments. Cross-national Perspectives*, New York.
- Manea, Catalina-Oana (2009): „Ich weiß, was Du die letzten zwanzig Jahre gemacht hast!“ Eine Makro-, Meso- und Mikroebenenanalyse des rumänischen Transformationsprozesses unter besonderer Berücksichtigung der Staatsklasse als Entscheidungsakteur, Dissertation, Münster (i.V.).
- Olimid, Anca Parmena (2009): *Political Cleavages in Romania. A Theoretical Overview of the Post-Communist Parties and Party Systems*, MPRA Paper, H. 14957, URL <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/14957/> (abgefragt am 15.02.2009).
- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 40, H. 5, S. 921-952.
- Pappi, Franz Urban (1992): *Konfliktlinien*, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 3, München.
- Pfeiffer, Yvonne-Madelaine (2009): *Wahlssystemwechsel in Rumänien. Ein Vergleich der Parlamentswahlen 2004 und 2008 in Hinblick auf die Effizienz des neuen Wahlsystems*, unveröffent-

- liches Manuskript, Diplomarbeit des FB Erziehungs- und Sozialwissenschaften der WWU Münster.
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (Hg.) (2005): *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*, Ithaca.
- Schubert, Helga (Hg.) (2006): 'Europäisierung' – Begriff, Idee und Verwendung im interdisziplinären Diskurs, forost Arbeitspapier, H. 38, München.
- Stinghe, Adina (2010): *Die Konstruktion der rumänischen Transformation in der deutschen Qualitätspresse. Eine Untersuchung in der Zeitspanne 1990-2008*, Dissertation, Münster (i.E.).
- Todorova, Maria (1999): *Die Erfindung des Balkans. Europas bequemes Vorurteil*, Darmstadt.
- Trofin, Laura (2009): *Multi-Level Governance and the Management of European Funds for Regional Development in Romania*, Dissertation, Münster
- Vintila, Mona Patricia (2007): *Rumänien und die Regionalpolitik der Europäischen Union. Eine Untersuchung zur Europäisierung der rumänischen Regionalpolitik*, unveröffentlichtes Manuskript, Diplomarbeit des FB Erziehungs- und Sozialwissenschaften der WWU Münster.
- Young, Patricia T. 2009: *Political Parties and Democratic Governance in Romania*, Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meeting, September 2009, Toronto, URL http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1451934 (abgefragt am 01.12.2009).
- Ziemer, Klaus/Matthes, Claudia-Yvette 2002: *Das politische System Polens*, in: Ismayr, Wolfgang (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, S. 185-237.

Sind Parteien in der Politik alternativlos oder ist ihre Rolle historisch begrenzt? Die Parteienforschung angesichts von „Globalisierung“, „Transnationalisierung“ und „Europäisierung“

Michael Th. Greven

1 Einleitung

Zu „Parteien“ und „Parteienwettbewerb“, schrieb Ulrich von Alemann (mindestens) einmal, gibt es „keine ernsthafte Alternative“ (von Alemann 2001: 7). Die Parteien gelten ihm als „zerstörungsresistente Organisationen“, wie er ein anderes Mal spöttisch jenen entgegenhält, die wieder mal voreilig den „Niedergang der Parteien („party is over“, David S. Broder)“ konstatiert hätten (von Alemann/Marschall 2002: 21) – man ist also vorgewarnt. Offenkundig kann Politik danach ihre Funktionen in modernen sozial heterogenen Gesellschaften nicht ohne sie erfüllen – und auf den ersten Blick bestätigt ja die politische Alltagserfahrung diese wissenschaftliche Aussage sogar noch in undemokratischen Systemen, in denen zumeist wenigstens eine Partei funktioniert und herrscht.

Dieser festgestellten Alternativlosigkeit korrespondiert andererseits heute in fast allen „westlichen Demokratien“ und so auch in Deutschland die demoskopisch vielfach bestätigte weit verbreitete Unzufriedenheit unter den Bürgern und Bürgerinnen – gerade und vordringlich mit den Parteien. Ob zu Recht oder Unrecht, das bleibe zunächst dahingestellt, werden sie für jegliches Versagen der Politik insgesamt verantwortlich gemacht; und irgendwie haben die unzufriedenen Bürger und Bürgerinnen natürlich Recht – denn an wen sonst als an die Parteien sollten sie ihre Unzufriedenheit adressieren? Haben sie nicht längst auch jenseits von Parlament und Regierung überall das Sagen? So scheint sich die Richtigkeit der These über die Alternativlosigkeit sogar noch in der Kritik zu bestätigen.

Diese meist gegen alle Parteien gleichzeitig gerichtete Unzufriedenheit muss nicht allein dafür verantwortlich sein, aber mag dazu beitragen, dass individuelle „Parteibindungen“ allenthalben brüchiger werden, dass im Großen und Ganzen Mitgliedschaften schwinden und dass viele, die zu politischem Engagement bereit sind, sich dafür andere Orte und Formen suchen als die Parteimitgliedschaft. Besonders die Zahl der Stimmen, die bei allgemeinen Wahlen für die sog. „Volksparteien“ abgegeben werden, sinkt allenthalben, in Deutschland sogar in beachtlichem Ausmaße, und auch die Wahlbeteiligung insgesamt lässt trotz Parteineubildungen tendenziell nach; Ulrich von Alemann fasst diese empirischen Fakten immerhin unter dem Topos „*decline of parties*“ zusammen – schließt aber nur daraus, dass sich „die Parteien weiteren gesellschaftlichen Veränderungen öffnen müssen“ (von Alemann 2001: 217). Ob das reicht? Vorderhand bleibt allerdings für ihn das Funktionieren des demokratischen Repräsentativsystems der Parteienherrschaft davon völlig unberührt, denn auch wenn weniger Wahlbeteiligung und parteipolitisches Engagement noch wüchsen, würde nach dem üblichen proportionalen Mandatszuteilungssystem sich an den grundlegenden Funktionswahrnehmungen parlamentarischen Regierens zunächst nichts ändern. Allerdings wüsste man gerne und darf darüber spekulieren, bei welchem Grad der Abnahme der aktiven Unterstützung des demokratischen Repräsentativsystems der Partei-

enherrschaft ein Grenzwert erreicht würde, jenseits dessen diese Funktionswahrnehmung oder wesentliche ihrer Aspekte nicht mehr funktionieren könnten.

Bis zu einem hypothetischen Grenzwert besteht aber die paradoxe Situation, dass in den westlichen Demokratien inzwischen die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren des jeweiligen Parteiensystems wächst und doch die scheinbare Alternativlosigkeit bleibt. Politisch könnte aber in dieser Paradoxie einige Sprengkraft enthalten sein und sich eines Tages plötzlich und spontan entladen. Darüber kann man spekulieren, ohne es deshalb herbei wünschen zu müssen.

Über die Formulierung „Parteiherrschaft“ könnte mancher beim Lesen gestolpert sein, ist doch seit langem in der Politikwissenschaft nur noch randständig von „Herrschaft“ die Rede. Der Begriff hat hier eine engere und eine weitere Bedeutung, die ich beide bei früheren Gelegenheiten ausgeführt habe. Im engeren Sinne stellt der Begriff „Parteiherrschaft“ genau auf das ab, was auch Ulrich von Alemann, allerdings eher nicht mit kritischem Unterton mit seiner These von der Alternativlosigkeit meint: Was immer und durch wen auch immer in den zeitgenössischen Demokratien an Interessen oder Kritik artikuliert wird, kommt am Ende nicht an der Tatsache vorbei, dass im Parteiensystem jene Funktion monopolisiert – wenn auch intern nicht unstreitig – gehandhabt wird, die manche für die zentrale Funktionsbestimmung von Politik halten, nämlich die „autoritative Entscheidung über die allgemeine Geltung von Werten und die Zuteilung von Ressourcen“ (Easton) in der Gesetzgebung und Regierungstätigkeit. Alle anderen politischen Akteure von der außerparlamentarischen Protestbewegung bis zum industriellen Lobby-Verband müssen letztlich versuchen, auf diesen zwischen den Parteien ablaufenden Prozess Einfluss zu gewinnen, wenn sie allgemein verbindliche Gesetze oder Regierungsentscheidungen für ihre Anliegen erreichen wollen. Und noch die Spielregeln dafür wie dieser Einfluss legitimer Weise ausgeübt werden darf, werden von den Parteien ebenso kontrolliert, wie die Regeln, unter denen sie ihre Konkurrenz untereinander austragen (Greven 1993). Selbstverständlich gibt es andere „Mächte“, von der Presse und dem Fernsehen bis zu den Gerichten, ja dem Bundesverfassungsgericht, die eine kontrollierende und korrigierende Macht ausüben können; keineswegs wird behauptet, dass die Parteiherrschaft absolut ist und nicht unter allen möglichen Zwängen und Restriktionen steht, aber am Ende wird man doch sagen müssen – und so meint das Ulrich von Alemann ja auch, wenn er vom „Parteienstaat“ spricht – dass es die Parteien sind, die zuletzt bei autoritativen Entscheidungen im angesprochenen Sinne das Sagen haben.

Unthematisiert bleibt seit langem, was noch bis vor etwa dreißig Jahren ebenfalls – wenn auch nicht selbstverständlich und unumstritten – Gegenstand der wissenschaftlichen Parteienliteratur war, nämlich dass das Parteiensystem sich als Teil einer spezifischen historischen Konstellation entwickelte: Zu der gehört die Entstehung nationalstaatlich organisierter Repräsentativsysteme mit allgemeinen Wahlen zur Bestellung der politischen Funktionsebenen und auch, dass die Funktionswahrnehmung der Parteien einen Beitrag dazu leistet, wie das politische System insgesamt eine kapitalistische Wirtschaftsordnung nicht nur ordnungspolitisch reguliert, sondern zu seinen verteilungspolitischen Herrschaftsfunktionen und überhaupt insgesamt zu einer Stabilisierung und Legitimierung beiträgt. Davon war lange nicht mehr die Rede und manche – darunter nicht wenige ehemalige Jusos – scheinen seitdem vergessen zu haben, dass man von „Kapitalismus“ auch nach-marxistisch, sei es mit Weber, Keynes oder Schumpeter, noch sprechen kann. Es bedurfte der aktuellen Krise, um manche daran zu erinnern. Wenn heute daran erinnert wird, dann nicht mit der

ehemals für möglich gehaltenen Hoffnung auf einen allgemeinwohlorientierten und friedlichen Systemwechsel zur „sozialistischen Demokratie“ (Greven 1977), sondern eher in der hoffnungslosen Perspektive, dass sich die mit „Kapitalismus“ bezeichneten Verhältnisse zwar teilweise politisch steuern und beeinflussen lassen, ja sogar darauf angewiesen sind, dass sich aber die aus dem 19. Jahrhundert lange und keineswegs nur durch die Arbeiterbewegung aufrechterhaltene Hoffnung auf eine bewusste Systemtransformation – sei es durch „systemüberwindende Reformen“, sei es gar durch „proletarische Revolution“ – praktisch als Rest-Utopie aufgebraucht hat. Sie spielt nur noch in einigen versprengten Theorie-Zirkeln und in den Hoffnungen der Armenbevölkerung Südamerikas eine Rolle und wird dort von populistischen Demagogen weidlich instrumentalisiert.

2 Politische Gesellschaften mit „mixed economies“

Wenn man mit Marx, Weber, Schumpeter und Keynes bei allen unterschiedlichen Akzenten, die sie jeweils setzen, theoretisch als „Kapitalismus“ eine Wirtschaftsordnung bezeichnet, die erstens durch Privateigentum an den wesentlichen Produktionsmitteln und zweitens durch Märkte zur Preisfeststellung und Allokation gekennzeichnet wäre, dann leben die Menschen in den sog. westlichen Industrieländern und Demokratien seit langem in „mixed economies“, in denen bei Staatsanteilen am Bruttosozialprodukt von 40 bis über 60 % die individuelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Reproduktion nicht allein durch Privateigentum und Marktmechanismen gesteuert werden, sondern in erheblichem Maße auch durch den politischen Prozess und sogar öffentliche Unternehmungen. Selbstverständlich spielt in ganzen Sektoren von Verkehr über Bildung bis zur Energie neben den Marktgesetzen auch Planung eine konstitutive Rolle. Die übliche politische Rede von „Marktwirtschaften“ als dem angeblichen Hort der individuellen Freiheit in diesen Gesellschaften ist empirisch unzutreffend und ideologisch, denn die meisten erfahren – vor allem auf dem zentralen Arbeitsmarkt – als Marktteilnehmer weniger Freiheit als das „Reich der Notwendigkeit“ und könnten ihre Hoffnungen, wenn überhaupt, dann doch eher auf die Politik und öffentliche Daseinsvorsorge setzen. So wichtig verschiedene Märkte in den „mixed economies“ unserer Tage auch weiterhin sind und bleiben werden, so sehr wird doch das gesamtwirtschaftliche Geschehen in diesen Gesellschaften auch politisch bestimmt. Dasselbe gilt von der wachsenden inter- und teils supranationalen Regulierung. Macht man sich bewusst, dass es in vielen Bereichen wirtschaftlicher Betätigung seit langem die Politik ist, die überhaupt über die Existenz von Märkten entscheidet und wenn ja, dann diese weitgehend reguliert, dann spricht statt des ideologischen Begriffs „Marktgemeinschaft“ wohl doch eher manches für den der „politischen Gesellschaft“ (Greven 2009a), in dem die potentiell konstitutive Rolle politischer Entscheidungen für alle gesellschaftlichen Teilbereiche auf den Begriff gebracht wurde. Vor allem enthält dieser Begriff entgegen den fatalistischen Implikationen des Marktbegriffes – die „invisible hand“ des Adam Smith – auch eine performative Komponente: „Politisch“ sind diese Gesellschaften in dem erläuterten Sinne schon jetzt, aber sie können mehr oder weniger politisiert werden, stehen partiell für eine bewusste politische Entscheidung und Gestaltung offen, wenn sich dafür nur ausreichend Bewusstsein und Praxis finden.

Damit ist, das sei deutlich herausgestellt, kein verstecktes Zurück zum holistischen „Primat der Politik“ gemeint, wie er noch den positivistischen Theorien des 19. Jahrhun-

derts eines Lorenz von Stein oder Comte eigen war, in denen sich die aus dem 18. Jahrhundert stammende Hoffnung der Aufklärung mit einer neuen Wissenschaftsreligion amalgamiert hatte. Erst recht gibt es kein Zurück zu den marxistisch-leninistischen und maoistischen Ideologien und Praxen des letzten Jahrhunderts mit ihren totalitären Implikationen. Aber in der Kritik an deren holistischen, auf die Möglichkeit der politischen Gesamtsteuerung von Vergesellschaftung zielenden Vorstellungen darf auch nicht das Kind mit dem Bade so ausgeschüttet werden, dass nur noch der neue „neo-liberale“ Politikdefätismus übrig bleibt, der auf einer schon fast quasi-religiösen Überzeugung von den angeblichen „Selbsteilungskräften“ des Marktes beruht. Ganz im Gegenteil wohnt Märkten, die sich allein überlassen werden, die Tendenz zur Selbstabschaffung oder zumindest Relativierung ihrer zentralen Funktionen durch Kartellisierung und Monopolisierung inne – das wussten schließlich schon die „Ordo-Liberalen“, die als die „Neo-Liberalen“ ihrer Zeit bekanntlich für einen starken Staat und entsprechende Interventionen eintraten.

3 Jenseits des „methodologischen Nationalismus“

Wenn heute nach dem möglichen Sichtbarwerden langsamen sozialen Wandels gefragt wird, dann geht es also nicht mehr in erster Linie um die Systemalternativen der Vergangenheit, wohl aber um die allmähliche Erosion und Funktionsveränderung des Regierens im Nationalstaat – und hinsichtlich der Parteien in der repräsentativen Demokratie.

Wenn aber unterstellt werden darf, dass die Parteien nicht in einem ahistorischen Sinne „notwendig“ und „alternativlos“ waren, sondern dies nur im Sinne einer historisch und genetisch rekonstruierbaren Konstitutionsgeschichte der nationalstaatlichen Repräsentationssysteme mit Wettbewerbscharakter, dann wird man ganz methodisch die Frage stellen dürfen, ob diese Not- und Alternativlosigkeit bestehen bleibt, wenn wesentliche historische Konstitutionsbedingungen sich wandeln oder gar ganz verschwinden. Dass die Parteien sich diesen Veränderungen „öffnen“ und dabei ihre „Funktionen“ weiterhin erfüllen können, wie Ulrich von Alemann es generell zu unterstellen scheint, ist eine Möglichkeit – dass durch diese Veränderungen ihre Funktionen relativiert oder gar überholt werden, ist eine andere. Die erste Antwort ist typisch für eine dominant gewordene ahistorische Funktionsbetrachtung in der Parteienforschung, die sich in die allgemeine Geschichtsblindheit der jüngeren Politikwissenschaft mit ihrer impliziten Systemtheorie einordnen lässt, die zweite Antwort begreift die Gestalt der repräsentativen Demokratie ebenso wie die Funktionswahrnehmung der Parteien als eingebunden in einen ständigen historischen Wandlungsprozess mit unbekanntem Ausgang (Greven 2009b). Die Fragen mindestens offen zu halten und zu untersuchen scheint mir die angemessene wissenschaftliche Vorgehensweise zu sein.

Natürlich muss man dazu bereit sein, auf der Basis von heute wirklichkeitswissenschaftlich und streng empirisch zu beobachtenden Fakten, Entwicklungen und Trends auch über mögliche Zukünfte ein bisschen zu spekulieren. Es hieße selbst im Sinne Max Webers von einem falsch und zu eng verstandenen Denkhorizont von „Wirklichkeitswissenschaft“ auszugehen, wenn man die Chance von „Möglichkeitssurteilen“ auslässt, die sich mit der Zukunft beschäftigen (Weber 1968). „Möglichkeiten“ sind unverwirklichter Teil der Wirklichkeit und gerade nicht Unmögliches. Wenn die Wissenschaft unter dem eng und falsch verstandenen Anspruch, bloße „Erfahrungswissenschaft“ zu sein, es sich verböte, über die

in der Erfahrung der Gegenwart sich abzeichnenden Möglichkeiten nachzudenken, dann würde sie nicht nur ihr eigenes kritisches Potential verschenken, sondern vielleicht auch politisch ungewollt dazu beitragen, dass in der Wirklichkeit längst objektiv ablaufende Entwicklungen im rationalen Diskurs unthematisiert blieben – und sich womöglich nur im politisch gefährlichen Ressentiment ihren Ausdruck suchten.

Bei der Frage, welche der historisch bedeutsamen Konstitutionsbedingungen denn heute durch ihre Veränderungen Anlass geben könnten, über die Zukunft von Parteien nachzudenken, fällt natürlich als erstes die seit einigen Jahren fast alle Bereiche der Politikwissenschaft und Politikforschung bewegende „Globalisierung“ (Beck 2002) oder auch „Denationalisierung“ (Zürn 1998) ins Auge; ebenso, dass man im *mainstream* der deutschen Parteienforschung von ihr bisher wenig Kenntnis zu nehmen scheint. Selbst in einem informativ und analytisch beispielhaften jüngeren Überblick zur Parteienforschung, in dem systematisch nach den Adaptionsprozessen von Parteien und Parteiensystemen an „veränderte Umweltbedingungen“ gefragt wird, wird unabsichtlich am „methodologischen Nationalismus“ festgehalten, also so getan, als hätten wir es bei der Frage nach der Veränderung von Parteien und Parteiensystemen mit national abgeschlossenen Systemen zu tun. Zwar findet die „Europäisierung und Globalisierung“ (nur!) in einem Satz Erwähnung, aber dann beschränkt auf die Vermutung, beide könnten zur weiteren „Entprogrammatisierung der Parteien“ beitragen (Rüb 2005: 398 und 418). Dabei gibt es in der internationalen Forschung zur „Europeanization“ zahlreiche Untersuchungen dazu, wie Parteien von ihr betroffen sein könnten. Bereits vor Jahren hatte Robert Ladrech (2002) angesichts der Transnationalisierung von Politik ein neues „framework“ für die Parteienforschung eingefordert und angeregt. Wie sein informativer neuer Literaturbericht zur Parteienforschung aber zeigt, bezieht sich diese Forschung über die Auswirkungen der Europäisierung in der Regel „not on parties as such“ (Ladrech 2009: 3), sondern enthält dazu nur hier und da erste Hinweise.

Verändern aber die mit „Globalisierung“ und „Denationalisierung“ – auch im Prozess der „Europäisierung“ – angesprochenen tief greifenden Prozesse zwar die Rolle des Staates und des nationalen Regierens, die Rolle und Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Organisationen und Wirtschaftsakteure und schließlich – last not least – auch die Stellung der Bürger und Bürgerinnen in sozialer, ökonomischer und zum Teil auch politischer Hinsicht – und sollten etwa nur die Funktionen und Erscheinungsweisen der politischen Parteien davon unberührt bleiben? Es dürfte bei allem was umstritten bleibt doch weitgehende Einigkeit darüber bestehen, dass das Regieren im „Container-Staat“ (Beck 2002) unter den Bedingungen wachsender internationaler und intergesellschaftlicher „Interdependenzen“ (Kohler-Koch 1990) sich rapide verändert, wovon nicht zuletzt sowohl der prominente „Inter-Gouvernementalismus-Diskurs“ wie die „Governance-Diskussion“ insgesamt zeugen. Dabei ist auffällig, dass in allen Versuchen, die Zukunft von Regieren und Demokratie unter diesen neuen Bedingungen zu formulieren, die Parteien weitgehend unthematisiert bleiben.

4 Transnationale Governance verändert die Bedeutung von Parteien

Die mit beiden Diskussionen thematisierten Entwicklungen weisen hinsichtlich der Frage nach der Zukunft der Parteien und ihrer Funktionen in dieselbe Richtung, nämlich einer

wachsenden Dominanz von überwiegend nicht-öffentlichen Verhandlungsarenen in der nationalen sowie trans- und supra-nationalen Politikproduktion. Hier spielen Parteienkonkurrenz, ja die Parteien als Parteien kaum noch eine Rolle, sondern hier wird – zumeist hinter verschlossenen Türen – auf der Suche nach Kompromissen verhandelt (*bargaining*, *negotiation*) und zumeist von Experten beraten (*deliberation*). Dabei wird politikwissenschaftlich mit großer Dringlichkeit bisher vorwiegend die Frage nach der verbleibenden Steuerungskapazität der Politik in den verflochtenen Formen von *Governance* gestellt, die angesichts der starken Präsenz partikularer Interessen natürlich aus der Perspektive normativer Demokratietheorie auch ganz entscheidend ist. Aber im Schatten dieser dominanten Frage und als integrierter Teil von ihr bleibt die aus funktionalen Gesichtspunkten offenkundig schwer vermeidbare Dominanz der Exekutiven auf Seiten der demokratisch legitimierte Teilhabe an solchen komplexen Policy-Arrangements weitgehend unthematisiert. Selbst Fritz W. Scharpf, einer Reduktion des normativen Demokratieanspruchs auf den *input* gewiss unverdächtig, schrieb deshalb schon vor Jahren besorgt, wir liefen „Gefahr, dass die Demokratie ... entweder an der weltweit zunehmenden Interdependenz der Probleme scheitert, oder in einem immer dichteren Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen erstickt wird“ (Scharpf 1993: 181). Heute heißt dieses „Gestrüpp“ im Politologenjargon bekanntlich „Multilevel Governance Networks“ (Hanf/O’Toole 2003) – und wird im Konzept der „*participatory governance*“ gelegentlich sogar normativ als „*stabilizing legitimacy via civic participation*“ (Grote/Gbikpi 2002: 26) verklärt, obwohl die demokratische Legitimation der nicht aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Teilnehmer an solchen intransparenten „*governance-arrangements*“ recht zweifelhaft ist. Die Trans- und Supranationalisierung der politischen Entscheidungsproduktion führt aber nicht nur zu einer „neuen Staatsräson“ (Wolf 1999), sondern auch zu einer immer stärkeren Exekutivisierung der politischen Willensbildung und erst Recht der detaillierten Regulierung in der Policy-Produktion. Wenn Michael Zürn meinte, dass sich dabei insgesamt „die politische Klasse einer wachsenden Autonomie“ gegenüber den demokratisch üblichen Kontrollinstanzen erfreute (Zürn 1998: 321), so stimmt das sicher nicht aus der Sicht der meisten bisher mächtigen Parteifunktionsträger und gewöhnlichen Abgeordneten, die sich im politischen Alltag immer mehr extern vorbestimmten Abstimmungssituationen gegenüber sehen, sondern allenfalls noch für jenen Teil der Parteien, die mit Peter Mair als „*party in public office*“ (Mair 1997), oder genauer als die parteipolitischen Regierungsamtsinhaber, ausgemacht werden können. Tapio Raunio beobachtet den Gewinn an „*leadership autonomy*“ bei Parteiführern oder Parteiführungen (Raunio 2002). Manche behaupten deshalb schon eine „*presidentialization of politics*“ (Poguntke/Webb 2007) – von der sich aber nicht eindeutig feststellen lässt, ob sie immer und allein auf diese Prozesse zurückgeführt werden kann. Daraus resultierte aber sicher ein erkennbarer Wandel der „politischen Klasse“ – zu der Klaus von Beyme noch „die Hinterbänkler“ zählte (von Beyme 1993: 31) – als Folge der Inter-, Trans- und teilweisen Supranationalisierung des Regierens; Letztere mögen zwar weiterhin die (Klassen-)Merkmale der „Teilhabe an der Privilegiensstruktur“ und der „Professionalisierung“ teilen, aber zu sagen haben sie politisch nichts mehr, die politisch relevante Entscheidungselite hat sich weitgehend abgekoppelt und lebt und handelt in anderen Sphären. Waren aber gerade diese „Hinterbänkler“ aus normativer Sicht einmal wichtige Vermittler vertikaler innerparteilicher Kommunikation zwischen ihren Wahlkreisen und Parteibezirken und den Entscheidungseliten, so relativiert sich diese wichtige innerparteiliche Funktion – und damit die Rolle von Parteien überhaupt – in dem

Maße immer mehr, in dem die Spitzenpolitiker direkt massenmedial mit der Bevölkerung „kommunizieren“ – was natürlich nur ein Euphemismus für den einseitigen „Versuch der politischen Manipulation von Wählerpräferenzen“ ist, wie Friedbert Rüb zutreffend festhält (Rüb 2005: 408). Ob man angesichts nicht nur von Berlusconi und Sarkozy nun von der wachsenden Bedeutung plebiszitärer Formen der Demokratie spricht, oder von Präsidentialisierung oder von Populismus – in jedem Fall sind die politischen Parteien in ihrer klassischen Funktion betroffen.

Während die Parteien als Parteien ihre ehemals nationalstaatlich prägende Rolle tendenziell einbüßen und diesen Verlust an Macht auf den neuen Ebenen des Regierens nur unzureichend kompensieren können, wächst der Einfluss anderer kollektiver und organisierter Akteure, von den viel thematisierten Lobbyisten und Nichtregierungsorganisationen bis hin zu den als politische Akteure noch wenig thematisierten Agenturen, internationalen Rechtsanwaltsfirmen und Stiftungen. Viele Mitglieder dieser neuen transnationalen politischen Klasse sind heute kaum oder gar nicht mehr parteipolitisch rückgebunden. Ihre abwechslungsreichen Berufskarrieren zwischen staatlichen, internationalen und privaten Auftraggebern sind die global vagabundierender Techno- und Bürokraten. An die Stelle parteipolitischer Rekrutierung und Integration tritt die Ausbildung in wenigen international bekannten Business oder Governance Schools und die prägende Professionalisierung von Beratungsfirmen. Man darf vermuten – mir sind keine entsprechenden empirischen Untersuchungen bekannt – dass dem auch ein sich über die Professionalisierung der Politik herausbildender „esprit de corps“ und ein entsprechendes Politikverständnis entsprechen, dessen Affinität zur Demokratie problematisch sein dürfte. Die Parteien, die in den nationalstaatlichen Demokratien bisher ein weitgehendes Monopol für die Rekrutierung der politischen Klasse einschließlich der Entscheidungseliten besaßen, verlieren also in dieser in allen Parteientheorien entscheidenden Funktion im Zuge der wachsenden Transnationalisierung und Interdependenz sowie der Herausbildung supranationaler Governance an Bedeutung.

Peter Mair hat als ein Ergebnis der Europäisierungsforschung festgehalten, dass die wachsende Europäisierung verschiedener Politikfelder den programmatischen Manövrierraum („policy space“) der politischen Parteien reduziert (Mair 2007b), was sich natürlich auch auf die Parteienkonkurrenz und auf die Funktion der Bereitstellung von wählbaren Alternativen auswirkt.

Also nicht nur im Hinblick auf die Rekrutierung der politischen Klasse geht die ganze Entwicklung langfristig eindeutig zu Lasten der politischen Parteien, genauer zu Lasten spezifischer Funktionen, die ihnen bei Ulrich von Alemann empirisch und normativ in der „Parteiendemokratie“ zugeschrieben wurden. Einige dieser von ihm schließlich postulierten sieben Funktionen (von Alemann 2001: 208f) verraten nur allzu sehr ihren historischen Konstitutionszusammenhang in einer nationalstaatlich durch Parteienwettbewerb regulierten Demokratie. Wie aber sollen die politischen Parteien unter den zunehmend auch innerstaatlich effektiver und wahrnehmbarer werdenden Bedingungen trans- und supra-nationaler Governance nicht nur jenseits der jeweiligen Regierungsparteien ihre Beteiligung sichern („Partizipation“), sondern vor allem ihre Aufgaben der „Integration“, „Sozialisation“ und „Legitimation“ – jedenfalls in dem Maße wie historisch in der innerstaatlichen Demokratie – erfüllen können und tangiert der enger werdende „policy-space“ nicht auch ihre programmatische, Alternativen zur Wahl stellende Artikulations- und Selektionsfunktion? Bedenkt man beispielsweise die Rolle, die „innerparteilicher Demokratie“ – lange Zeit mit

gutem Grund ein normatives Lieblingsthema der deutschen Parteienforschung – und der aktiven Beteiligung von Mitgliedern für die normative Dimension der Erfüllung der zuletzt genannten Parteifunktionen zugemessen wurde, so ist schwer vorstellbar, dass es für sie in transnationalen Parteienverbänden normativ wirksame funktionale Äquivalente geben könnte. Wird man also nicht zugestehen müssen, dass dieser anscheinend unaufhaltsame Prozess die Situation und bisherige Funktion der politischen Parteien teilweise dramatisch verändert?

5 Kommt ein europäisches Parteiensystem?

Im Blick auf die Entwicklung des spezifischen politischen Systems, zu dem sich die Europäische Union inzwischen entwickelt hat, wird seit langem von vielen, so auch von Michael Zürn (1998: 356), die angemessene Antwort auf die wachsende De- und Supranationalisierung der Politik in der Herausbildung eines spezifischen „europäischen Parteiensystems“ gesehen, das dann im Rahmen einer wirklichen Parlamentarisierung europäischen Regierens mehr oder weniger dieselben Funktionen zu übernehmen hätte, wie in den bisherigen nationalstaatlichen Demokratien – nur eben auf einer weiteren Ebene des „Regierens in Mehrebenensystemen“. In der hier interessierenden Frage nach der Zukunft der Parteidemokratie wird dabei zweierlei außer Acht gelassen: Erstens stellt sich das Problem der wachsenden Interdependenz und damit einhergehenden Transnationalisierung der Politik für alle Demokratien, also auch jenseits regionaler Regierungsverbände wie der Europäischen Union, und zweitens wiederholt sich das Problem der Interdependenzverflechtung natürlich auch auf der höheren Ebene der Europäischen Union – und ist logisch nicht aufhebbar, solange man nicht von der Utopie einer globalen Parteidemokratie her denkt. Denn weiterhin gilt, was Beate Kohler-Koch (1993: 133) festhielt: „Die Welt mag global vernetzt und verflochten sein, bezogen auf die Herausbildung transnational politischer Verbände ist sie fragmentiert und gespalten“.

Von diesen systematischen Einwänden abgesehen grenzt selbst die Bezeichnung der bisherigen Entwicklung als die eines eigenen „Parteiensystem(s) der Europäischen Union“ (Oppeland 2006) an einen Euphemismus. Zwar hat es mit dem Inkrafttreten des Europäischen Parteienstatuts 2004 einen gewichtigen Geburtshilfeversuch gegeben und man scheint die Schwellen für die Anerkennung und Finanzierung bewusst niedrig angesetzt zu haben: „Europäisch“ ist eine „Partei“ schon dann, wenn sie in einem Viertel der Mitgliedsländer durch Abgeordnete auf jeglicher Ebene repräsentiert ist oder wenn sie mindestens 3% der Stimmen bei Europa-Wahlen auf sich vereinen konnte. Aber der Erfolg dieser Unterstützung ist bisher doch eher begrenzt. Oppeland selbst muss zugestehen, dass die bestehenden Fraktionsverbände und Dachverbände gegenüber den sie nach wie vor national konstituierenden Parteien kaum über Autonomie verfügen, insbesondere keine Elitenrekrutierungsfunktionen wahrnehmen (Oppeland 2006: 465) und keine stabilen Abstimmungs-koalitionen im EU-Parlament zustande bringen (Oppeland 2006: 469). Zu allem schwächt die fehlende echte Wahlfunktion im EU-Parlament ihre politische Bedeutung und es ist nicht absehbar, dass sich die Spitzen der Exekutiven ihrer entscheidenden Rekrutierungsfunktion für die politischen Spitzenämter der Europäischen Union jemals begeben werden.

Man wird also zwischen der gewachsenen Funktion und Bedeutung des Europäischen Parlaments und seiner Abgeordneten als einer Institution im Gefüge des supranationalen

Regierungssystem der Europäischen Union, in der sich „parteipolitische Konkurrenz ... in recht engen Grenzen“ hält (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 120), oder, wie Peter Mair festhält, dass doch normativ so wichtige Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition nicht funktioniert (Mair 2007a), und der Rolle und Funktion „europäischer Parteien“ oder eines „europäischen Parteiensystems“ als Elementen eines transnationalen mehrheitsdemokratischem Wettbewerbssystems differenzieren müssen. Für die Existenz des Letzteren gibt es bisher aber kaum politisch bedeutsame Anzeichen. Es erscheint daher kaum als Zufall, dass in dem „Lehrbuch“ über das Regieren in der Europäischen Union von Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt die Parteien weder in dem Abschnitt über das „politische System“ noch in dem über die „Suche nach Legitimität“ noch schließlich bei der organisierten Vertretung von „Interessen“ systematisch Berücksichtigung finden.

Das könnte mit dem beobachteten „Aufstieg regulativer Politik“ innerhalb der Europäischen Union zusammenhängen (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004: 151ff.), durch den sich die Komplexität von Politik gegenüber traditionellen Annahmen, wie sie den Theorien über die Funktion von Parteien – teils implizit – zugrunde liegen, sprunghaft steigert. Ob angesichts von Politikverflechtungen und Komplexitätssteigerung der Regulierungsbedürftigkeit gesellschaftlicher Reproduktionsprozesse innerhalb wie jenseits der interdependenten Nationalstaaten die Parteien in nationalen Wettbewerbssystemen auch nur so schlecht und recht wie bisher weiterhin die – auch normative – Funktion der Integration und Legitimation der Politik wahrnehmen können, ist also nicht nur eine Frage der Qualität des politischen Personals, wie es in der öffentlichen Debatte zum Stichwort „Parteienverdrossenheit“ oft erscheint, sondern angesichts der aufgezeigten Entwicklungen eine wesentlich durch strukturelle Veränderungen des politischen Prozesses verursachte Frage. Hinsichtlich der Legitimation ist hierbei normativ die Frage der effektiven Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten, die traditionell mit dem Parteienwettbewerb als gegeben angenommen wird, aus der Sicht der Bürger und Bürgerinnen von ausschlaggebender Bedeutung. Klaus von Beyme, der diese normative Unterstellung bereits in nationalen Parteienwettbewerbssystemen inzwischen für eine „Lebenslüge“ der Demokratie hält, stellt aber immerhin richtiger Weise fest, ohne diese Unterstellung würden „Wahlen [...] sinnlos“ (von Beyme 2000: 187). Genau das Verschwinden oder zumindest die Intransparenz von Parteidifferenzen und Parteienwettbewerb ist aber in der „regulativen Politik“ trans- und supranationaler Governance-Arrangements mit ihrer nicht mehrheitsdemokratischen sondern verhandelten Policy-Produktion aus funktionalen Gründen schier unvermeidlich.

6 Fazit

Sind Parteien also als zerstörungsresistente Organisationen alternativlos und bleibt Parteienwettbewerb dauerhaft konstitutiv für Politik? Darauf kann es vorläufig keine abschließende Antwort geben. Offenkundig wird nur bereits aufgrund der wenigen hier angestellten Überlegungen, dass rapide Veränderungen im Gange sind, die beide nach Form und Funktion tiefgreifend verändern und in ihrer politischen Bedeutung in Frage stellen. Über die hier ausgesparte Diskussion zur Formveränderung wird im *mainstream* der Parteienforschung traditionell intensiv diskutiert und die Versuche, dem jeweiligen Formwandel einen Namen zu geben, sind seit Kirchheimers *catch-all party* über die „Klassen-“ oder „Massenintegrationspartei“ neomarxistischer Provenienz bis zum heutigen Typenangebot von „pro-

fessionalisierter Wählerpartei“, „Kartellpartei“ über die „Kaderpartei“ bis zur „Rahmenpartei“ und „top-down party“ zahlreich (Rüb 2005: 406ff). Erstaunlich stabil werden hingegen die Funktionen eingeschätzt, die von den Parteien in sich wandelnder Form und wechselnden Kontextbedingungen angeblich konstant erfüllt werden: Ulrich von Alemann bündelt die im deutschen Parteiengesetz genannten mit einigen aus der theoretischen Literatur zu „Partizipation, Transmission, Selektion, Integration, Sozialisation, Selbstregulation und Legitimation“ (von Alemann 2001: 208f.). Unausgesprochen bleiben dabei die Annahmen, dass diese Funktionen für den demokratischen politischen Prozess vornehmlich von Parteien – oder dem Parteiensystem insgesamt – auch unter den Bedingungen von „Europäisierung“, „Transnationalisierung“ und „Globalisierung“ weiterhin erbracht werden können und sollten und dass beides für die Rechtfertigung und Zukunft der repräsentativen Demokratie mehr oder weniger unabdingbar sei. Geht man von diesen Annahmen aus und hält aber zugleich einige der hier nur angedeuteten Trends der historischen Veränderung von Politik für unaufhaltsam, dann ändern und relativieren sich nicht nur Rolle und Bedeutung politischer Parteien, sondern deren Wandel indiziert zugleich tiefgreifende Veränderungen der repräsentativen Demokratie.

Literatur

- Alemann, Ulrich von (2001): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen.
- Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (2002): Parteien in der Mediendemokratie – Medien in der Parteiendemokratie, in: Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (Hg.), Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden, S. 15-41.
- Beck, Ulrich (2002): Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (1993): Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main.
- Beyme, Klaus von (2000): Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Berhard (Hg.) (2002): Participatory Governance, Opladen.
- Greven, Michael Th. (1977): Parteien und politische Herrschaft, Meisenheim a.G.
- Greven, Michael Th. (1993): Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine ‚allgemeine Parteientheorie‘, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung, Opladen, S. 276-292.
- Greven, Michael Th. (2009a): Die politische Gesellschaft, 2. Auflage, Wiesbaden.
- Greven, Michael Th. (2009b): Zukunft oder Erosion der Demokratie?, in: Kaspar, Hanna/Schoen, Harald/Schumann, Siegfried (Hg.), Politik – Wissenschaft – Medien. Festschrift für Jürgen W. Falter zum 65. Geburtstag, Wiesbaden, S. 411-428.
- Hanf, Kenneth I./O’Toole, Laurence J. Jr. (2003): Multilevel Governance Networks and the Use of Policy Instruments, in: Bressers, Hans Th./Rosenbaum, Walter A. (Hg.), Achieving Sustainable Development, Westport, S. 257-279.
- Kohler-Koch, Beate (1990): Interdependenz, in: Rittberger, Volker (Hg.), Theorien der Internationalen Politik, PVS-Sonderheft 21, S. 110-129.
- Kohler-Koch, Beate, (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Opladen, S. 109-141.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden.
- Ladrech, Robert (2002): Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis, in: Political Parties, Bd. 8, H. 4, S. 387-388.

- Ladrech, Robert, (2009): Europeanization and Political Parties, in: Living Reviews in European governance, URL <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2009-1/> (abgefragt am 01.12.2009).
- Mair, Peter (1997): Party System Change. Approaches and Interpretations, Oxford.
- Mair, Peter (2007a): Political opposition and the European Union, in: Government and Opposition, Bd. 42, H. 1, S. 1-17.
- Mair, Peter (2007): Political Parties and Party Systems, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.), Europeanization. New Research Agendas, Basingstoke.
- Oppelland, Torsten (2006): Das Parteiensystem der Europäischen Union, in: Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hg.), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden, S. 455-475.
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hg.) (2007): The Presidentialisation of Politics, Oxford.
- Raumio, Tapio (2002): Why European Integration increases Leadership Autonomy within Political Parties, in: Party Politics, Bd. 8, H. 4, S. 405-422.
- Rüb, Friedbert (2005): „Sind die Parteien noch zu retten?“ Zum Stand der gegenwärtigen Parteien- und Parteiensystemforschung, in: Neue Politische Literatur, Bd. 50, H. 3, S. 397-421.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Opladen, S. 165-185.
- Weber, Max (1968): Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Weber, Max, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Auflage, Tübingen, S. 146-214.
- Wolf, Klaus-Dieter (1999): Die Neue Staatsräson – zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem der Weltgesellschaft, Baden-Baden.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main.

Schriftenverzeichnis Prof. Dr. Ulrich von Alemann

1 Monografien

- Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien, Düsseldorf 1973.
- Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in die Arbeitstechnik und Forschungspraxis, Stuttgart 1974, 7. Auflage 2005 (mit Erhard Forndran).
- Mensch und Technik. Grundlagen und Perspektiven einer sozialverträglichen Technikgestaltung, Opladen 1986, 2. Auflage 1987 (mit Heribert Schatz).
- Technologiepolitik. Grundlagen und Perspektiven in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich, Frankfurt a.M. 1987 (mit Peter Janßen, Heiderose Kilper und Leo Kißler).
- Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1987, 2. Auflage 1989.
- Leitbilder Sozialverträglicher Technikgestaltung. Ergebnisbericht des Projektträgers zum NRW-Landesprogramm „Mensch und Technik – Sozialverträglicher Technikgestaltung“, Opladen 1992 (mit Heribert Schatz, Georg Simonis u.a.)
- Grundlagen der Politikwissenschaft. Ein Wegweiser, Opladen 1994, 2. Auflage 1995.
- Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu, Köln 2000 (mit Patrick Brandenburg).
- Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, 4. Auflage 2010.
- Politische Kultur in der sozialen Stadt. Eine vergleichende Studie aus Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2004.
- Der Landschaftsverband Rheinland. Analyse, Kritik und Reform der Mittelebene in Nordrhein-Westfalen – Ein politikwissenschaftliches Gutachten, Düsseldorf 2007.
- Staatsrecht für die Politik, Baden-Baden 2007 (mit Florian von Alemann).

2 Herausgeberschaften von Sammelbänden

- Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Opladen 1975.
- Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979 (mit Rolf G. Heinze).
- Neokorporatismus, Frankfurt a.M. 1981
- Interessenvermittlung und Politik, Opladen 1983 (mit Erhard Forndran).
- Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985.
- Gesellschaft – Technik – Politik, Opladen 1989 (mit Heribert Schatz).
- Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990 (mit Rolf G. Heinze und Bodo Hombach).
- Politik. Eine Einführung, Opladen 1994 (mit Kay Loss und Gerhard Vowe).
- Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung, Opladen 1995.
- Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigtem Feld, Berlin 1997 (mit Bernhard Weßels).
- Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998 (mit Josef Schmid).

- Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse – Diskussion – Praxis, Opladen 1999 (mit Rolf G. Heinze und Ulrich Wehrhöfer).
- Intellektuelle und Sozialdemokratie. Opladen 2000 (mit Gertrude Cepl-Kaufmann, Hans Hecker und Bernd Witte).
- Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002 (mit Stefan Marschall).
- Handbuch Europa in NRW – Wer macht was in NRW für Europa? Wiesbaden 2003, 3. Auflage 2010 (mit Claudia Münch).
- Medienbeteiligung politischer Parteien, Baden-Baden 2004 (mit Martin Morlok und Thilo Streit).
- Landespolitik im Europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden 2005 (mit Claudia Münch).
- Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Sonderheft 35 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden 2005.
- Jugend und Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend, Baden-Baden 2006 (mit Martin Morlok und Thelse Godewerth).
- Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene der Europäischen Union, Wiesbaden 2006 (mit Claudia Münch).
- Sponsoring – neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, Baden-Baden 2006 (mit Martin Morlok und Thilo Streit).

3 Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden

- Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des Deutschen Parteiengesetzes von 1967, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 13 (1972), H. 2, S. 181-204.
- Demokratisierung der Gesellschaft. Positionen und Begründungszusammenhänge, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 25 (1975), H. 7, S. 3-16.
- Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Zur Problematik eines Gegenstandes, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Opladen 1975, S. 13-40.
- Stabilität und Gleichgewicht als Theoreme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 16 (1975), H. 1, S. 3-28.
- Innerverbandliche Demokratie – Privatsache oder Politikum?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 27 (1977), H. 8, S. 3-22.
- Partizipation – Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung, in: Matthöfer, Hans (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen 1977, S. 245-281.
- Politik und Gleichheit – Chancengleichheit im Spektrum ideologischer Begründungszusammenhänge der Politik, in: Derbolav, Josef (Hrsg.), Grundlagen und Probleme der Bildungspolitik, München 1977, S. 201-222.
- Del Estado Estamental Al Corporativismo Liberal?, in: Revista de Estudios Politicos, H. 5 (1978), S. 145-156 (mit Rolf G. Heinze).
- Bürgerinitiativen und Gewerkschaften, in: Die Neue Gesellschaft, Bd. 25 (1978), H. 11, S. 882-888 (mit Peter Mambrey).

- Auf dem Weg zum industriellen Korporatismus? Entwicklungslinien der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 30 (1979), H. 9, S. 552-563.
- Einwirkungen von Verbänden auf die Bundestagswahl 1976, in: Kaack, Heino/Roth, Reinhold (Hrsg.), Parteien-Jahrbuch 1976, Meisenheim 1979, S. 518-540.
- Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.), Verbände und Staat, Opladen 1979, S. 12-37 (mit Rolf G. Heinze).
- Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.), Verbände und Staat, Opladen 1979, S. 38-49 (mit Rolf G. Heinze).
- Liberaler Korporatismus? Die Diskussion in der FDP um ein Verbändegesetz, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.), Verbände und Staat, Opladen 1979, S. 118-138.
- Verbandsdemokratie – liberal rationalisiert, in: Leviathan, 1979, Nr. 2, S. 258-262.
- Neo-Korporatismus - Zur neuen Diskussion eines alten Begriffes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 9 (1979), H. 4, S. 469-486 (mit Rolf G. Heinze).
- Demokratie, in: Schober, Theodor u.a. (Hrsg.), Evangelisches Soziallexikon, 7. Auflage, Stuttgart/Berlin 1980, S. 230-233.
- Zur Situation der Parteiendemokratie, in: Juling, Peter (Hrsg.), Politik für die 80er Jahre – Was steht zur Wahl? Gerlingen 1980, S. 15-24.
- Gewerkschaften und Bürgerinitiativen – Konkurrenz oder Kooperation?, in: Hauff, Volker (Hrsg.): Bürgerinitiativen in der Gesellschaft, Villingen 1980, S. 233-263 (mit Peter Mambrey).
- Democracia De Partidos Y Participacion Ciudadana, in: Revista de Estudios Politicos, H. 20 (1981), S. 119-136.
- Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: Duisburger Materialien zur Innenpolitik und Verwaltungswissenschaft, H. 3 (1981) (mit Rolf G. Heinze).
- Demokratisierung, in: Greiffenhagen, Martin u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1981, S. 130-133.
- Responsive Demokratie. Ein Lob dem Mittelmaß?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 12 (1981), H. 3, S. 438-440.
- Parteiendemokratie und Bürgermitwirkung. Sieben Thesen, in: Landeszentrale für politische Bildung NRW (Hrsg.), Demokratie als Teilhabe, Köln 1981, S. 107-118.
- Gewerkschaftliche Interessen und Politik – Entwicklungen des Problemdrucks seit 1978, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 32 (1982), H. 5, S. 286-295.
- Parteiendemokratie und Willensbildung der Bürger, in: Landeszentrale für politische Bildung NRW (Hrsg.), Ziele für die Zukunft, Entscheidungen für Morgen, Köln 1982, S. 137-152.
- Politologentag in Berlin – Soziologentag in Bamberg, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 23 (1982), H. 4, S. 471-472.
- Symposium Politische Kultur, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 23 (1982), H. 2, S. 251-252.
- Demokratie, Korporatismus, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.), Handlexikon zur Politikwissenschaft, 2. Auflage, München 1986, S. 75-79 und S. 265-267.

- Funktionswandel der Interessenverbände? Probleme der Organisation und Durchsetzung von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Bildung, Bd. 16 (1983), H. 1, S. 73-86.
- Gewerkschaften und Öffentlichkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 34 (1983), H. 7, S. 454-458.
- Interessenvermittlung in Westeuropa. Die Diskussion um Korporatismus in der vergleichenden Politik, in: Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard (Hrsg.), Interessenvermittlung und Politik, Opladen 1983, S. 116-142.
- Krisen der Arbeitsgesellschaft – Katharsis der Interessenvermittlung?, in: Matthes, Joachim (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt 1983, S. 535-553.
- Politica De Partidos En La Republica Federal Alemana De Los Anos Ochenta, in: Revista de Estudios Politicos, H. 35 (1983), S. 89-101.
- Krise der Arbeitsgesellschaft? Wandel von Arbeit, Arbeitszeit, Arbeitsethik, in: Jahrbuch der Gesellschaft der Freunde der Fernuniversität e.V., Hagen 1984, S. 126-134.
- Zur Situation der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Extremismus und Schule, Bonn 1984, S. 65-79.
- Consociational democracy/Faction/Freies Mandat/Identitäre Demokratie/Imperatives Mandat/Inkompatibilität/Integrationswissenschaft/Konkordanzdemokratie/ Korporatismus/ Oppositionswissenschaft/Ordnungswissenschaft/Parlamentarismus/Politikbegriffe/Politikwissenschaft als Beruf/Politikwissenschaft als Fach/Proporzdemokratie/Quellenkritik in der Politikwissenschaft/Repräsentation/Segmented Pluralism, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik Bd. 1, München 1985.
- Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Transformation?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 35 (1985), H. 49, S. 3-21.
- Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen. Eine Einführung, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 11-21.
- Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen 1985. Aufforderung zu einer Neuorientierung?, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Parteien und Wahlen in Nordrhein-Westfalen, Köln 1985, S. 211-225.
- Partidos Populares, Corporativismo Y Movimientos Sociales En La Republica Federal de Alemania, in: Revista de Estudios Politicos, H. 48 (1985), S. 135-145.
- Politik und die Macht der Technik. Bericht über den 16. Wissenschaftlichen Kongreß der DVPW vom 7.-10.10.1985 an der Ruhr-Universität Bochum, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd 26 (1985), H. 4, S. 453-454.
- Politische Moral und politische Kultur in der Bundesrepublik. Vergiften oder reinigen Skandale die Politik?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 36 (1985), H. 5, S. 258-269.
- Sozialverträgliche Technikgestaltung. Entwurf eines politischen Programms, in: Fricke, Werner u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1985, Bonn 1985, S. 349-367 (mit Heribert Schatz und Dieter Viehues).
- Zielsetzungen und Handlungsfelder des Programms „Mensch und Technik – Sozialverträgliche Technikgestaltung“, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Hrsg.), Werkstattbericht Nr. 1, Düsseldorf 1985 (mit Heribert Schatz und Dieter Viehues).

- Bürgerinitiativen/Korporatismus/Neokorporatismus/Neue soziale Bewegungen, in: Meyer, Thomas u.a. (Hrsg.), Lexikon des Sozialismus, Köln 1986, S. 98, 380 und 456.
- Demokratie und Technik – Fünf Fragen zur Einführung in die Diskussion, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), Politik und die Macht der Technik. Kongreß der DVPW in Bochum 1985, Opladen 1986, S. 110-119.
- Partizipation oder Akzeptanz. Bemerkungen zur Verträglichkeit von Demokratie und Technologie, in: Jungermann, Hans u.a. (Hrsg.), Die Analyse der Sozialverträglichkeit für Technologiepolitik. Perspektiven und Interpretationen, München 1986, S. 28-35.
- Sozialverträgliche Technikgestaltung. Aktuelle Ansätze sozialer Gestaltung von neuen Technologien am Beispiel von NRW, in: Bartölke, Klaus u.a. (Hrsg.), Möglichkeiten der Gestaltung von Arbeit und Technik in Theorie und Praxis, Bonn 1986, S. 120-132 (mit Michael Böckler und Joachim Liesenfeld).
- Sozialverträgliche Technikgestaltung im lokalen und regionalen Rahmen, in: RaumPlanung, H. 32 (1986), S. 40-42 (mit Joachim Liesenfeld).
- Technologiepolitik. Ansichten und Aussichten in den achtziger Jahren, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 37 (1986), H. 5, S. 305-315 (mit Joachim Liesenfeld und Georg Simonis).
- Parteienfinanzierung – Skandale, Umwege, Urteile, in: Haungs, Peter/Jesse, Eckhard (Hrsg.), Parteien in der Krise? Köln 1987, S. 210-214.
- Sozialverträgliche Technikgestaltung – was ist das?, in: SoTech-Rundbrief, H. 5 (1987), S. 4-5.
- Die Rolle der Arbeits- und Technikforschung in der Wissenschafts- und Technologiepolitik des Landes NRW, in: Rauner, Felix (Hrsg.), „Gestalten“ – Eine neue gesellschaftliche Praxis, Bonn 1988, S. 107-113.
- Die politischen Parteien in der Glaubwürdigkeitskrise?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 39 (1988), H. 5, S. 257-268.
- Ist die Jugend unpolitisch? Zwei Anmerkungen zur Paradoxie des Offenkundigen, in: Hesse, Joachim Jens/Rolff, Hans-Günter/Zöpel, Christoph (Hrsg.), Zukunftswissen und Bildungsperspektiven, Baden-Baden 1988, S. 227-232.
- Ökonomische Strukturprobleme und technologiepolitische Antworten in Nordrhein-Westfalen, in: Köhler, Gerd (Hrsg.), Das Ruhrgebiet im Umbruch – Beiträge aus Hochschulen und Gewerkschaften zur Strukturkrise bei Kohle und Stahl, Freiburg 1988, S. 71-79.
- Politikbegriffe, in: Mickel, Wolfgang/Zitzlaff, Dieter (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1988, S. 535-538.
- Sozialverträgliche Technikgestaltung: Ein neues Paradigma?, in: perspektiven ds, Bd. 5 (1988), H. 2, S. 86-98.
- „Sozialverträgliche Technikgestaltung“ als beteiligungsorientiertes Programm, in: Kißler, Leo (Hrsg.), Computer und Beteiligung. Beiträge aus der empirischen Partizipationsforschung, Opladen 1988, S. 18-30.
- Das SoTech-Programm nach drei Jahren – Zwischenbericht, in: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Hrsg.), Werkstattbericht Nr. 20, Düsseldorf 1988 (mit Heribert Schatz und Georg Simonis).
- Bureaucratic and Political Corruption Controls. Reassessing the German Record, in: Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael/Levine, Victor T. (Hrsg.), Political Corruption. A Handbook, New Brunswick 1989, S. 855-869.

- Politische Dimensionen der Technikentwicklung. Anmerkungen zur Zukunft der Demokratie, in: Ackermann, Heike u.a. (Hrsg.), Technikentwicklung und Politische Bildung Opladen 1989, S. 3-10.
- Sozialverträglichkeit neuer Technologien. Grundrecht oder Grundwert?, in: Rossnagel, Alexander (Hrsg.), Freiheit im Griff. Informationsgesellschaft und Grundgesetz, Stuttgart 1989, S. 21-28.
- Organisierte Interessen. Von der „Herrschaft der Verbände“ zum „Neokorporatismus“, in: Bandemer, Stephan von/Wewer, Götrik (Hrsg.), Regierungssystem und Regierungslehre, Opladen 1989, S. 219-234.
- Korruption – ein blinder Fleck in der Politikwissenschaft, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Bd. 36 (1989), H. 10, S. 918-921.
- Gesellschaft und Technik. Grundbegriffe und Entwicklungsstufen der Technikgesellschaft, in: Alemann, Ulrich von/Schatz, Heribert/Simonis, Georg (Hrsg.), Gesellschaft – Technik – Politik. Perspektiven der Technikgesellschaft, Opladen 1989, S. 9-33.
- Wahlkampf in den USA. All Politics is Local, in: Jahrbuch 1989 der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität e. V., Hagen 1989, S. 80-88.
- Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Reflexionen zu ihrer politikwissenschaftlichen Rezeption und politischer Perzeption, in: Kleinfeld, Ralf/Luthardt, Wolfgang (Hrsg.), Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Marburg 1993, S. 160-179.
- Der ADAC, in: Staeck, Klaus (Hrsg.), ADAC ade, Göttingen 1990, S. 29-31
- Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, S. 89-130.
- Europa im doppelten Umbruch. Eine Einführung, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Hombach, Bodo (Hrsg.), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990, S. 15-29 (mit Rolf G. Heinze und Bodo Hombach).
- Sozialverträgliche Technikgestaltung – Ein NRW-Modell für Europa?, in: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Hombach, Bodo (Hrsg.), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn 1990, S. 547-560 (mit Georg Simonis).
- Vereine und Verbände. Eine Orientierungskarte der Verbändelandschaft in Land und Bund, in: Verein der Freunde Nordrhein-Westfalens e.V. (Hrsg.), Vereine und Verbände in Nordrhein-Westfalen. Ein Hand- und Lesebuch, Neuss 1990, S. 15-23 (mit Georg Simonis).
- Technik und Interesse. Anmerkungen zu Grundbegriffen und Folgerungen für die Glaubwürdigkeit von Experten und Gutachtern, in: Zimmerli, Walter/Sinn, Hansjörg (Hrsg.), Die Glaubwürdigkeit technisch-wissenschaftlicher Informationen, Düsseldorf 1990, S. 49-66.
- Wir brauchen neue Grenzen. Die Gesellschaften und die Gesellschaftswissenschaften im grenzüberschreitenden Verkehr der 90er Jahre, in: Perspektiven ds, Bd. 8 (1991), H. 2, S. 109-113.
- Parlamentarismus/Parteienstaat/Politikbegriffe/Repräsentation, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.), Wörterbuch Staat und Politik, München 1991.
- Die Dinosaurier werden immer trauriger. Ein kleiner Essay über große Parteien, in: Perspektiven ds, Bd. 9 (1992), H. 1, S.15-23 (mit Wolfgang Tönnemann).

- Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 259-282 (mit Ralf Kleinfeld).
- Das NRW-Programm „Mensch und Technik: Sozialverträgliche Technikgestaltung“ – Ansätze zur Evaluation, in: Bechmann, Gotthard/Rammert, Werner (Hrsg.), Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 6: Großtechnische Systeme und Risiko, Frankfurt/Main 1992, S. 195-219 (mit Uwe Loss, Georg Simonis und Walter Weiss).
- Democratization of the Worlds of Life and Work. The „SoTech-Programme“ of North Rhine-Westphalia, in: Lafferty, William M./Rosenstein, Eliezir (Hrsg.), International Handbook of Participation in Organizations, Bd. 3, New York 1993, S. 267-279 (mit Georg Simonis).
- Organisations-Reform in der Gewerkschaft ÖTV. Ein politikwissenschaftliches Instrumentarium zur Analyse und Bewertung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 44 (1993), H. 5, S. 293-302 (mit Josef Schmid).
- Zukunft durch Reform. Eckpunkte eines Gutachtens zur Neugestaltung der ÖTV-Organisation, in: Leif, Thomas u.a. (Hrsg.), Reform des DGB. Herausforderungen, Aufbruchspläne und Modernisierungskonzepte, Köln 1993, S. 418-432 (mit Josef Schmid).
- Politischer Pluralismus. Probleme des Parteiensystems in Deutschland, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Bd. 3 (1993), S. 38-52.
- Müssen wir die Politik neu erfinden?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 39, H. 1, S. 10-15.
- Politikbegriffe/Politikwissenschaft als Fach, in: Kriz, Jürgen/Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer Olaf. (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden (= Lexikon der Politik, Hrsg. von D. Nohlen, Bd. 2), München 1994, S. 297-301, 327-330.
- Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Leggewie, Claus (Hrsg.), Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt 1994, S.135-144.
- Politik – Politikwissenschaft – Politischer Journalismus, in: Alemann, Ulrich von/Loss, Kay/Vowe, Gerhard (Hrsg.), Politik. Eine Einführung, Opladen 1994, S. 11-23 (mit Kay Loss und Gerhard Vowe).
- Parteien und Interessenorganisationen in der pluralistischen Demokratie, in: Alemann, Ulrich von/Loss, Kay/Vowe, Gerhard (Hrsg.), Politik. Eine Einführung, Opladen 1994, S. 255-317.
- Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Grundriß für Studium und Forschung, Opladen 1995, S. 17-40 (mit Wolfgang Tönnemann).
- Die Reform der ÖTV, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Bd. 42 (1995), H. 2, S. 128-133.
- Politische Ideengeschichte als Museum, Schule, Ideendatenbank – oder was sonst?, in: Kramer, Helmut (Hrsg.), Politische Theorie und Ideengeschichte im Gespräch, Wien 1995, S. 187-195.
- Die Parteien nach den Wahlen – ratlos?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 46 (1995), H. 8, S. 457-465.
- Die Parteien in den Wechsel-Jahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 46 (1996), H. 6, S. 3-8.

- SPD. Zwischen Mallorca und Toscana, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 41 (1996), H. 5, 520-523.
- Solidarier aller Parteien – verschont uns! Eine Polemik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 47 (1996), H. 11/12, S. 756-761.
- Interessenverbände, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Informationen zur politischen Bildung, H. 253 (1996), S. 3-46.
- Parteien und Medien, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997, S. 478-494.
- Anmerkungen zum US-Wahlkampf 1996, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 28 (1997), S. 346-350.
- Europäische Politikforschung. Die FernUniversität als Mitglied des European Consortium for Political Research, in: Jahrbuch 1996 der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität e.V., Hagen 1997, S. 159-163.
- Verbände in vergleichender Perspektive – Königs- oder Dornenweg?, in: Alemann, Ulrich von/Weßels, Bernhard (Hrsg.), Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld, Berlin 1997, S. 7-28 (mit Bernhard Weßels).
- Die Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Expertisen zur Fachtagung „Seniorenvertretungen – Verantwortung für das Gemeinwesen“, Bonn 1997, S. 12-62.
- Circus as usual? Eine Nachlese zum US-Wahlkampf von 1996 und zum Wandlungspotential US-amerikanischer Politik, in: Kaiser, Gert (Hrsg.), Jahrbuch 1996 des Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1997, S. 132-141.
- Party Research Goes to Politics. Ein Plädoyer gegen die Kapitulation der Parteienforscher vor der Mediengesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 38 (1997), H. 4, S. 797-803.
- Parteienstreit. Nachbemerkung zu Peter Lösche und Franz Walter, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 39 (1998), H. 1, S. 109.
- Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Seniorenvertretungen. Verantwortung für das Gemeinwesen, Stuttgart u.a. 1997, S. 37-57.
- Parteien im Modernisierungsprozeß. Zur politischen Logik der Unbeweglichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 48 (1998), H. 1-2, S. 29-36 (mit Rolf G. Heinze und Josef Schmid).
- Staatsfreiheit und „Rätedemokratie“. Staats- und Demokratiebegriff im Rundfunkrecht und die Konsequenzen für die öffentlich-rechtliche Rundfunkkontrolle, in: Fritzsche, K. Peter/Hörnlein, Frank (Hrsg.), Frieden und Demokratie. Festschrift zum 60. Geburtstag von Erhard Forndran, Baden-Baden 1998, S. 149-155.
- Die Reform der Gewerkschaft ÖTV. Ein Fazit der Projektergebnisse, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 39 (1998), H. 2, S. 109-122 (mit Josef Schmid).
- Wem gehört die politische Soziologie? Die Brücke zwischen Politikwissenschaft und Soziologie, in: Soziologie, Bd. 27 (1998), H. 2, S. 5-15.
- Grenzgedanken. Versuch über Grenzen der Politik, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S.631-638.

- Die Reform der Gewerkschaft ÖTV. Einführung in das Projekt und Aufbau des Bandes, in: Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 11-23 (mit Josef Schmid).
- Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV. Ein politikwissenschaftliches Instrumentarium zur Analyse und Evaluation, in: Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden Baden 1998, S. 23-47 (mit Josef Schmid).
- Erfolg, Scheitern oder erfolgreiches Scheitern? Skeptische Erwartungen aus theoretischer Perspektive, in: Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 47-55 (mit Josef Schmid).
- Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen. Begründung und Anwendung eines neuen Konzepts., in: Alemann, Ulrich von / Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 55-73 (mit Josef Schmid).
- Parallele Paradoxien? Die Gleichzeitige Reform von öffentlichen Dienst und ÖTV, in: Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 249-265, (mit Josef Schmid).
- Schlußfolgerung für Forschung und Praxis der Gewerkschaften, in: Alemann, Ulrich von / Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 387-405 (mit Josef Schmid).
- Die Reform der Gewerkschaft ÖTV. Ein Fazit der Projektergebnisse in zwölf Punkten, in: Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef (Hrsg.), Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik, Baden-Baden 1998, S. 405-431, (mit Josef Schmid).
- Nachwort, in: Kamps, Klaus/Watts, Meredith (Hrsg.), Biopolitics. Politikwissenschaft jenseits des Kulturismus. Liber Amicorum Heiner Flohr, Baden-Baden 1998, S. 215-219.
- Für eine politische Soziologie – Replik zu Günter Endruweits Bemerkungen, in: Soziologie, Bd. 27 (1998), H. 4, S. 36-37.
- Politikbegriffe. Grundlagen und Voraussetzungen politischer Bildung, in: Mickels, Wolfgang W. (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung, Bonn 1999, S. 79-82.
- Die Zukunft der Bürgergesellschaft. Wo stehen wir, wohin gehen wir?, in: Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.), Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse – Diskussion – Praxis, Opladen 1999, S. 13-21 (mit Rolf G. Heinze und Ulrich Wehrhöfer).
- Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie, in: Kamps, Klaus (Hrsg.), Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation, Opladen 1999, S. 21-38, (mit Christoph Strünck).
- Der Wahlsieg der SPD von 1998. Politische Achsenverschiebung oder glücklicher Ausreißer?, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998, Opladen 1999, Seite 37-62.
- Politikbegriffe, in: Mickel, Wolfgang W. (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung. Grundlagen – Methoden – Aktionsformen, Schwalbach/Ts. 1999, Seite 79-82.

- Europäische Sozialdemokratie und der Kosovo-Krieg, in: Kommune, Bd. 17 (1999), H. 7, S. 36-37.
- Wie lassen sich die Möglichkeiten bürgerschaftlichen Engagements ausbauen? – oder: Mehr Partizipation ist machbar, Herr Nachbar, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans Josef (Hrsg.), Netzwerk. Kommunen der Zukunft. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt. Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln 1999, S. 121-126.
- Das deutsche Gewerkschaftsmodell auf dem Prüfstand. Alte Anforderungen und neue Herausforderungen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte. Bewegte Zeiten – Arbeit an der Zukunft, Bd. 50 (1999), H. 12, S. 727-731.
- Die Parteien und das Geld oder: Sind alle Politiker korrupt?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 51 (2000), H. 2, S. 68-77.
- Das Politische an der Politik – Oder: Wider das Verschwinden des Politischen, in: Hinrichs, Karl/Kitschelt, Herbert/Wiesenthal, Helmut (Hrsg.), Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a.M./New York 2000, S. 103-115.
- Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 50 (2000), H. 26-27, S. 3-6.
- Strany a peníze aneb: jsou všichni politici úplatní?, in: Politologický Časopis, Bd. 7 (2000), H. 2, S. 169-177.
- Modell Montana. Die Wurzeln der Konkordanzdemokratie auf Landesebene in NRW, in: Gourd, Andrea/Noetzel, Thomas (Hrsg.), Zukunft der Demokratie in Deutschland. Hans Karl Rupp zum 60. Geburtstag, Opladen 2001, S. 186-196.
- Politikwissenschaft und Kommunikationswissenschaft. Anmerkungen zu alten und neuen Schnittstellen, in: Marcinkowski, Frank (Hrsg.), Die Politik der Massenmedien. Heribert Schatz zum 65. Geburtstag, Köln 2001, S. 217-225.
- Soziologie der Demokratie, in: Papcke, Sven/Oesterdiekhoff, Georg W. (Hrsg.), Schlüsselwerke der Soziologie, Wiesbaden 2001, S. 272-276.
- Neue Gesellschaft – alte Parteien? Parteireformen müssen politische Führung und die programmatische Funktion für den Alltag zurückgewinnen, in: Machnig, Matthias/Bartels, Hans-Peter (Hrsg.), Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen 2001, S. 26-34 (mit Christoph Strünck und Ulrich Wehrhöfer).
- Nüchtern und ohne Leidenschaft. Ein Land hat sich gefunden, in: Canaris, Ute/Rüsen, Jörn (Hrsg.), Kultur in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Kirchturm, Förderturm & Fernsehturm, Stuttgart u.a. 2001, S. 48-56.
- Parteien und Medien, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. Auflage, Bonn 2001, S. 467-483.
- Die neue Koalitionsrepublik. FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS im vereinigten Parteiensystem, in: Süß, Werner (Hrsg.), Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung Opladen 2002, S. 105-121 (mit Christoph Strünck).
- Demokratie, in: Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia (Hrsg.), Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden 2002, S. 78-85.

- Party Finance, Party Donations and Corruption. The German Case, in: Della Porta, Donatella/Rose-Ackerman, Susan (Hrsg.), *Corrupt Exchanges. Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*, Baden-Baden 2002, S.102-117.
- Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration, in: Kaiser, Gert (Hrsg.), *Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf*, Düsseldorf 2003, S. 293-304.
- Abgründe politischer Theorie. Gründe für eine mehrdimensionale Konzeption der Korruption, in: Fricke, Dietmar/Meyer, Jörg (Hrsg.), *Sicherheit in einer neuen Weltära. Festschrift für Erhard Forndran zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M. 2003, S.273-283.
- Brauchen wir noch politische Parteien? Ein Essay in sechs Thesen, in: Häberle, Peter/Morlok, Martin/Skouris, Vassilios (Hrsg.), *Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag*, Baden-Baden 2003, S. 1-10.
- Braucht die Demokratie Wahlkampf?, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung*, Bd. 11 (2003), S. 7-12.
- Der Zittersieg der SPD. Mit einem blauen und grünen Auge davon gekommen, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung*, Bd. 11 (2003), S. 13-29.
- The Unknown Depths of Political Theory. The Case for a Multidimensional Concept of Corruption, in: *Crime, Law & Social Change*, Bd. 42 (2004), H. 1, S. 25-34.
- Die Parteiorganisation der SPD. Erfolgreiches Scheitern?, in: Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hrsg.), *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*, Düsseldorf 2004, S. 5-18.
- Eine Verfassung für die Europäische Union? Eine Disputatio in 10 Frage und 10 Antworten, in: Gawrich, Andrea/Lietzmann, Hans J. (Hrsg.), *Politik und Geschichte – „Gute Politik“ und ihre Zeit. Festschrift zum 65. Geburtstag von Wilhelm Bleek*, Münster 2005, S. 340-349.
- Lokale und politische Kultur und die Krise der Repräsentation. Steuerungsmodelle zwischen Parteienstaat und direkter Demokratie, in: Behrens, Fritz u.a. (Hrsg.), *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*, Berlin 2005, S. 219-240 (mit David H. Gehne und Christoph Strünck).
- Neue Bürgergesellschaft, alte Parteien? Zur Notwendigkeit einer partizipativen Parteireform, in: Dettling, Daniel (Hrsg.), *Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung*, Wiesbaden 2005, S. 43-48.
- Das Modell der kooperativen Demokratie – Politisches Erfolgsmodell für Nordrhein-Westfalen, in: Meifert, Heribert/Steinbrück, Peer (Hrsg.), *Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion*, Gütersloh 2005, S. 377- 389.
- Nordrhein-Westfalens Einflusskanäle auf der europäischen Ebene, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.), *Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem*, Wiesbaden 2005, S. 105- 120.
- Politische Korruption. Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, Sonderheft 35 der Politischen Vierteljahresschrift, Wiesbaden 2005, S. 13-49.
- Korruption/Partizipation/Politik/Verbände, in: Heun, Werner u.a. (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 2006.

- Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 56 (2006), H. 15-16, S. 3-10 (mit Florian Eckert).
- Einleitung – Steigerung der kommunalen Europafähigkeit, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen, Wiesbaden 2006, S. 16-22.
- Parlamentarismus/Parteienstaat/Politische Korruption, in: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, 4. Auflage, München 2007.
- Ist Politik jugendfrei?, in: Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Godewerth, Thelse (Hrsg.), Jugend und Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend, Baden-Baden 2006, S. 9-13.
- Die Zukunft der Düsseldorfer Geistes- und Sozialwissenschaften. Zwischen Humboldt, und Henkel, Heine und Heute, in: Labisch, Alfons (Hrsg.), Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Düsseldorf 2007, S. 261-266.
- Stehen die deutschen Gewerkschaften am Abgrund? Zehn Thesen zur Zukunft der deutschen Gewerkschaften, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Bd. 56 (2007), H. 2, S. 245-253.
- Die SPD im Wahljahr 2005. Doppelter Einsatz, halber Sieg?, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2008, S. 37-65 (mit Tim Spier).
- Korruption, Kapital und Moral – 7 Thesen zu Ursachen, Folgen und Kontrolle von Korruption in Europa, in: Hilgers, Susanne (Hrsg.), Kapital und Moral – Ökonomie und Verantwortung in historisch-vergleichender Perspektive, Köln/Weimar 2007, S. 187-197.
- Der Bundespräsident Johannes Rau – Vom Amtsinhaber zum Staatsmann, in: Mittag, Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.), Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte, Oberhausen 2007, S. 299-311.
- Parteimitglieder nach dem „Ende der Mitgliederpartei“. Ein Überblick über Forschungsergebnisse für Westeuropa seit 1990, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 37 (2008), H. 1, S. 29-44 (mit Tim Spier).
- Der Patient Partei. Ein diagnostisches Streitgespräch, in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.), Parteien ohne Volk. Zur Zukunft der Parteiendemokratie, Berlin 2008, S. 61-79.
- Stabilität und Gleichgewicht als Theoreme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, in: Mayer, Tilman/Kronenberg, Volker (Hrsg.), Streitbar für die Demokratie. „Bonner Perspektiven“ der Politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959-2009, Bonn 2009, S.145-174.
- Politische Korruption im staatlichen Bereich der Mitgliederstaaten der Europäischen Union, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Bd. 15 (2009), S. 16-40 (mit Alexandra Bäcker und Christian K. Schmidt).
- Die deutschen Parteien unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Politische Bildung, Bd. 42 (2009), H. 1, S. 32-49 (mit Tim Spier).
- Koalitionsfreiheit, in: Huster, Stefan/Zintl, Reinhard (Hrsg.), Verfassungsrecht nach 60 Jahren. Das Grundgesetz von A-Z, Baden-Baden 2009, S. 103-106.
- Das deutsche Parteiensystem. Transformation statt Erosion – Ein Essay in sieben Thesen, in: Rüttgers, Jürgen (Hrsg.), Berlin ist nicht Weimar – Zur Zukunft der Volksparteien, Essen 2009, S. 83-89.
- Parteimitglieder in Deutschland. Die Deutsche Parteimitgliederstudie 2009, in: Jahrbuch der Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf 2010, S. 641-648 (mit Annika Laux).

Verzeichnis der Autoren

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Dr. David H. Gehne, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Michael Th. Greven, Universität Hamburg

Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Sabine Kropp, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Stefan Marschall, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Meyers, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Prof. Dr. Alf Mintzel, Universität Passau

Prof. Dr. Martin Morlok, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Theo Schiller, Philipps-Universität Marburg

Prof. Dr. Josef Schmid, Eberhard Karls Universität Tübingen

Prof. Dr. Christoph Strünck, Universität Siegen

Dr. Tim Spier, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Franz Walter, Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Elmar Wiesendahl, Führungsakademie der Bundeswehr Hamburg