

## VERTIEFUNGEN

Drei Organisationsmodelle der Parteien .....	105
Nutzen und Nutzenverlust von Parteimitgliedern .....	109
Indirekte staatliche Parteienfinanzierung .....	112
Konstanz, Wandel und Transformation politischer Parteien .....	116
Auswüchse des Parteienstaats .....	120

## ANHANG

Glossar .....	125
Literaturhinweise .....	127

## DIE CHARAKTERISTIKA POLITISCHER PARTEIEN

Parteien als gesellschaftliche und politische Gebilde weisen eine lange Geschichte auf, die weit bis in die Zeiten der römischen Republik zurückreicht. Doch mit den heutigen politischen Parteien sind besondere Gebilde gemeint, die mit dem Aufstieg des modernen Parteiwesens das Licht der Welt erblickt und dann ihren Siegeszug in den Massendemokratien des 20. Jahrhunderts angetreten haben. Die Anfänge dieser neuzeitlichen Parteien reichen in den USA bis in die 30er Jahre des 19. Jahrhunderts zurück. In Europa bildete England in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts das Vorreiterland. Schließlich setzten sich die Parteien während des letzten Drittels des 19. Jahrhunderts auch im kontinentalen Europa durch, verbunden mit der Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts. Heute sind sie weltweit als maßgebliche Träger politischer Willensbildung und Organisatoren politischer Macht nicht mehr wegzudenken.

### Begriffliche Bestimmungsmerkmale

Es gibt keine breit akzeptierte oder gar allgemein verbindliche Definition von Parteien. Im Gegenteil verbinden Politikwissenschaftler und Parteienforscher mit dem Parteibegriff die verschiedensten Vorstellungen. Um sich ein genaues und umfassendes Bild von Parteien zu machen, ist es nahe liegend, die Suche nach ihren Charakteristika auf einzelne Aspekte hin aufzuschlüsseln. Als Fragen bieten sich an:

- Was ist der Zweck von Parteien, welche Ziele verfolgen sie?
- Was tun Parteien, womit beschäftigen sie sich?
- Wozu sind Parteien gut, welche Funktionen erfüllen sie?
- Wie sind sie organisatorisch strukturiert und wie funktionieren sie?

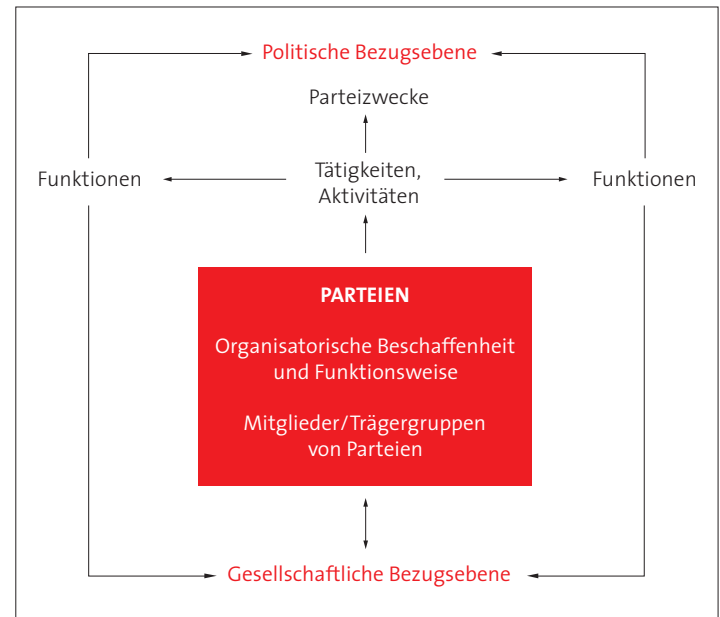
- Durch wen werden Parteien dargestellt und welche Personengruppen bringen sie durch ihre Aktivitäten hervor?
- Und wie gestalten sie ihre Beziehung zur gesellschaftlichen und politischen Umwelt?

So lassen sich einige Bestimmungsmerkmale dem Zweckbegriff der Partei zuordnen. Klar ist dabei, dass Parteien Ziele verfolgen. Die Essenz dessen, was die Parteien antreibt und was im Mittelpunkt ihrer Zielsetzung steht, ist das Machtstreben. Es zielt selbst darauf, ihren Vertretern erfolgreich Zugang zu den Schaltstellen staatlicher Macht in Parlament und Regierung zu verschaffen. Dies kehrt auch K. Janda (1980) mit seiner Definition heraus, in der eine Partei bestimmt wird als »organization, that pursues a goal of placing its avowed representatives in government positions«.

Wahlteilnahme ist insofern für Parteien ein nicht umgebares Etappenziel, um das Ämterstreben verwirklichen zu können. Hierauf sind die folgenden weit verbreiteten Begriffsdefinitionen ausgerichtet. Für Sartori (1976) ist eine Partei »jede politische Gruppe, die an Wahlen teilnimmt und in der Lage ist, über Wahlen Kandidaten für öffentliche Ämter zu stellen«. Ähnlich definiert Antony Downs (1968): »Eine politische Partei ist eine Gruppe von Personen, die die Kontrolle über den Regierungsapparat dadurch in die Hand zu bekommen suchen, dass sie in einer ordnungsgemäß abgehaltenen Wahl ein Amt erhalten.«

Noch enger auf einen rein elektoralen Zweck von Parteien grenzt Leon D. Epstein (1967) seine viel zitierte Begriffsdefinition ein, in der es heißt: Parteien »sind jede Gruppe, wie auch immer locker organisiert, die die Wahl von Regierungsvertretern unter einem vorhandenen Markenzeichen anstrebt«.

Unverkennbar begrenzt sich der elektorale Parteibegriff auf das Ziel des Wahlerfolgs und das Ämterstreben, die beide eng miteinander verbunden werden. Über weitere Ziele und Funktionen oder gar Organisationseigenschaften gibt diese elektorale Minimaldefinition kei-



Begrifflicher Bezugsrahmen von Parteien

ne Auskunft. Sie ist deshalb nicht vor der Kritik gefeit, in Parteien nichts Weiteres als Wahlkampfmaschinen und Postenjägervereinigungen zu sehen. Zwar sind die beiden Zielgrößen Stimmengewinn (»Vote-Seeking«) und Ämtergewinn (»Office-Seeking«) für Parteien essenziell. Doch greifen sie zu kurz, um sich ein vollständiges Bild von der Zwecksetzung und Funktionsweise von Parteien zu machen.

Was allerdings das Organisationsverständnis des elektoralen Parteibegriffs angeht, lassen sich ein paar nahe liegende Schlussfolgerungen ziehen (**Drei Organisationsmodelle von Parteien**). So geben für Monroe (2001) organisatorische Strukturmerkmale von Parteien für sich genommen nichts her, es sei denn im Hinblick auf deren Zweck bzw. auf die übergeordneten zielbezogenen Aktivitäten. Inso-

fern habe sich alles, was mit organisatorischer Stärke, Effizienz und Vielschichtigkeit zu tun habe, am Maßstab des elektoralen Erfolgs und des Ämtergewinns zu messen. Was also auch immer in Parteien von der institutionellen Regelung bis hin zu den Mitgliederaktivitäten geschieht, sei als Beitrag zum Wahlerfolg zu betrachten.

Deutlich wird, dass sich mit dem elektoralen Parteibegriff zumeist einseitige und rein zweckrationale Vorstellungen über das, was Parteien tun, verbinden. Vor allen Dingen werden Parteien vollständig losgelöst von der Frage betrachtet, was sie über das Stimmenerwerbs- und Ämterstreben hinaus an Zielen verfolgen. Für den Stellenwert dieses in der Parteienliteratur relativ weit verbreiteten Bildes muss der amerikanische Erfahrungshintergrund mit weitgehend mitgliederlosen Parteien, die sich um Wahlkampfaktivitäten drehen, bedacht werden. Dazu gehört, in Parteien reine »Vote-Seeking«-Organisationen zu sehen, die die »Office-Seeking«-Interessen ihrer Spitzenvertreter befriedigen. Nicht allein der Blick auf die europäische Parteitradition verdeutlicht, dass die Perspektivverengung der Parteien auf eine rein elektorale Rolle und Ausrichtung zu kurz greift.

Unter europäischen Parteienforschern herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Parteien bei ihrem Machtstreben nicht nur die Besetzung von öffentlichen Ämtern, sondern auch die Verwirklichung politischer Zielvorstellungen anstreben. Die Kontrolle über die Regierung dient von dieser Warte aus dem Zweck, Politik zu gestalten und ihren Kurs zu bestimmen. Max Webers (1964) klassische Definition bringt diesen Gesichtspunkt folgendermaßen zum Ausdruck: »Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzurechnen«.

Für Parteien ist aus diesem Blickwinkel charakteristisch, dass sie politische Ziele verfechten. Sie entwickeln in ihren Reihen politische Pro-

grammvorstellungen und Gestaltungspläne mit der Absicht, den politischen Entscheidungsprozess inhaltlich zu beeinflussen und ihm einen Stempel aufzudrücken. Für diese politischen Gestaltungsziele ist auch der Begriff »Policy-Seeking« eingeführt worden. Kaare Strøm und Wolfgang C. Müller (1999) haben aus der bisher dargestellten Zieldiskussion ein Zieldreieck herausdestilliert, das an den Ecken mit den Zielen »Vote-Seeking«, »Office-Seeking« und »Policy-Seeking« besetzt ist. Modellhaft nehmen sie an, dass sich Parteien in ihrem Verhalten je spezifisch an den drei ungleichartigen Zielen ausrichten würden. Über das faktische Gewichtsverhältnis der drei Ziele untereinander lässt sich keine allgemeine Aussage treffen. Logisch besteht allerdings zwischen ihnen eine Zielhierarchie, zumal von einer sukzessiven Stufenleiter des erfolgreichen Machtstrebens der Parteien auszugehen ist. Zuerst ist das Ziel der erfolgreichen Teilnahme an Wahlen zu verwirklichen, um in die Schlüsselstellungen staatlicher Machtausübung zu gelangen. Dort erfolgreich angelangt, können sich Parteien dem Ziel widmen, ihre politischen Gestaltungsvorstellungen in politische Entscheidungen umzusetzen.

Der politische Zielbezug von Parteien lässt auf ein weiteres Bestimmungsmerkmal schließen: das Weltanschauliche und Gesinnungsmäßige. Bereits 1770 hat Edmund Burke von einer Partei als einer »Körperschaft von Bürgern« (gemeint sind Parlamentarier) gesprochen, »die sich zusammengeschlossen haben, um das Interesse der Nation zu fördern durch ihre gemeinsamen Bemühungen nach Prinzipien, in denen sie übereinstimmen«. Ähnlich lautend spricht Richard Stöss (2004) auch noch neuerdings von Parteien als »Wertegemeinschaften« von »Personen, die hinsichtlich ihrer Werthaltung im Großen und Ganzen übereinstimmen«.

Parteien haben bis heute ihren Charakter als Zusammenschluss von *like-minded men* und damit als Gesinnungsgemeinschaften beibehalten. Sie benötigen Leitideen, Prinzipien, Maximen und Wertvorstellungen sowie weltanschauliche Überzeugungen, aus denen sie

ihre konkreten Zielvorstellungen und Handlungsprogramme ableiten, legitimieren und in einen übergeordneten Sinn- und Bedeutungszusammenhang einbetten. Maurice Duverger (1959) bringt diesen Aspekt auf folgende Formulierung: »Die politischen Parteien sind Zusammenschlüsse zu allgemeinen Zielen. Sie stellen sich als vollständig, in sich geschlossene Systeme einer gesellschaftlichen Konzeption dar. Sie zielen auf eine Gesamtorganisation des nationalen und sogar des internationalen Lebens.«

Offenkundig nagt an dieser Vorstellung bereits der Zahn der Zeit. Gleichwohl stellen Parteien ihrem besonderen Charakter nach normative Organisationen, politische Tendenzbetriebe dar, die gelegentlich an säkularisierte Kirchen erinnern. Ohne ideologische Positionierung und Profilbildung geht es nicht, weil Parteien sich nach außen dadurch abgrenzen und unterscheiden lassen. Der ideologische Charakter von Parteien erlaubte es lange Zeit, sie von ihrer Herkunft und geistigen Verankerung bestimmten Weltanschauungsrichtungen wie dem Konservatismus, Liberalismus oder Sozialismus zuzuordnen. Ihr ideologisches Profil gibt auch Hinweise darauf, ob sie eher zu den gesellschaftlichen Reformkräften oder eher den Kräften der Bewahrung zählen. Nach innen liefert die Ideologie die Basis für die Parteiidentität und für den Zusammenhalt der Mitglieder.

Parteien lassen sich des Weiteren mit dem, was sie tun, definieren und gegenüber anderen Organisationen abgrenzen. Gemeint ist, womit sie sich hauptsächlich befassen, worin ihre Organisationsaktivitäten bestehen. Mit dem operativen Parteibegriff wird das Tätigkeitsprofil erfasst, das für Parteien typisch ist. Samuel Eldersveld (1982) liefert hierfür ein anschauliches Beispiel: »Eine Partei in einer Demokratie ist eine Gruppe, die um politische Macht konkurriert, indem sie Wahlen abhält, gesellschaftliche Interessen mobilisiert und ideologische Positionen verfehlt mit dem Ergebnis, Bürger mit dem politischen System zu verbinden.« Wie ersichtlich wird, sind Tätigkeiten erwähnt, die ihrerseits mit dem Macht- und Ämterstreben der

Parteien in enger Beziehung stehen und andererseits weit darüber hinausreichen. Dies ist auch bei der Parteidefinition von Ulrich von Alemann (2003) der Fall: Hiernach sind Parteien »auf Dauer angelegte gesellschaftliche Organisationen, die Interessen ihrer Anhänger mobilisieren, artikulieren und bündeln und diese in politischer Macht umzusetzen suchen – durch Übernahme von Ämtern in Parlament und Regierung«.

Bei dem, was Parteien tun, wird rasch die Grenze dahin überschritten, was Parteien tun sollen bzw. welche Leistungen sie für Gesellschaft und Staat erbringen sollten. Sie werden dabei als Agenturen oder Instanzen gesehen, die aufgrund ihrer besonderen Stellung und strukturellen Verfasstheit Serviceleistungen für Dritte erbringen. Vor allen Dingen wird ihnen aus diesem Blickwinkel heraus die Rolle des Sprachrohrs für gesellschaftliche Kräfte und Kollektivinteressen zugedacht oder die eines Scharniers und Bindeglieds, über das sich Interessen und Wünsche der Bürger in politische Entscheidungen konvertieren lassen.

Parteien verkörpern ideologisch unterscheidbare politische Machterwerbsorganisationen, die ihre Aktivitäten auf die erfolgreiche Teilnahme an Wahlen, die Inbesitznahme von öffentlichen Ämtern und Schaltstellen staatlicher Macht sowie die Entwicklung und Umsetzung politischer Zielvorstellungen ausrichten. Sie sind Sprungbretter für politische Karrieren und geben freiwillig engagierten Mitgliedern, die sich mit den Prinzipien und der Gesamtkonzeption ihrer Partei identifizieren, Gelegenheit, mitzuarbeiten und für die Verwirklichung der Parteiziele einzutreten. Als politische Willensbildungs- und Entscheidungsinstanzen machen sie die repräsentativ-demokratische Ausübung von politischer Herrschaft unter massendemokratischen Bedingungen möglich.

Parteien zeichnen sich gegenüber konkurrierenden politischen Organisationen wie Verbänden, Vereinen, sozialen Bewegungen und weiteren zivilgesellschaftlichen Assoziationen dadurch aus, dass sie

## Die Charakteristika politischer Parteien

allein mit ihren Kandidaten und Programmvorstellungen Wahlen ausrichten und mit ihren gewählten Vertretern unmittelbaren Zugang zu den Entscheidungszentren und Schaltstellen staatlicher Macht finden. Ihre herausgehobene politische Schlüsselstellung gestattet es ihnen, Verlauf und Ausgang politischer Entscheidungen unmittelbar und maßgeblich zu beeinflussen.

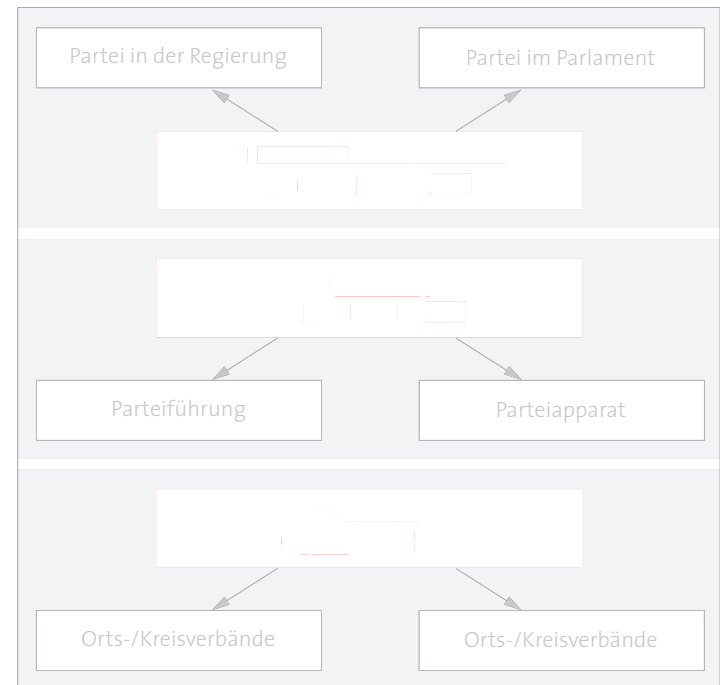
### Die dreigliedrige intermediäre Struktur von Parteien

Parteien verfügen über eine weitläufige, verästelte Struktur, die es ihnen ermöglicht, sich auf verschiedenem Terrain zu bewegen und die Gebiete, die sie besetzen, miteinander zu verbinden. Parteien sind sowohl im Gesellschaftlichen als auch im Staatlichen verankert. Organisatorisch zeigen sie damit zumindest ein Doppelgesicht, indem sie über ihre zahlreichen Basisorganisationen ihre zivilgesellschaftliche Präsenz dokumentieren und gleichzeitig das Personal für die staatlichen Entscheidungen stellen (Drei Organisationsmodelle von Parteien).

Mittlerweile hat sich durchgesetzt, Parteien in ihrer organisatorischen Struktur nach drei Komponenten aufzuschlüsseln. So zu verfahren hat in der amerikanischen Parteienforschung bereits eine längere Tradition. Ausgehend von O.F. Key hat Frank Sorauf 1967 das Modell einer dreigliedrigen Partei entwickelt. Sie setzt sich zusammen aus der Parteiorganisation (»Party Organization«), der Partei in der Regierung (»Party in Government«) und der Partei in der Wählerschaft (»Party in the Electorate«). Das Bild von Parteien als »three-headed political giants – tripartite systems of interactions« (Beck/Sorauf 1992) gehört mittlerweile zum Standardrepertoire der amerikanischen Parteienlehre.

Dieses Modell auf die europäische Parteienwirklichkeit zu übertragen, stößt allerdings in einem wichtigen Punkt auf deutliche Grenzen. So wird man schwerlich die Parteiensympathisanten und -wähler als »Party in the Electorate« den Parteien als organisatorischen

## Die dreigliedrige intermediäre Struktur von Parteien



### Die Dreigliedrigkeit politischer Parteien

Gliederungsbestandteil zurechnen wollen. Katz und Mair haben 1993 wohl mit aus diesem Grund das Modell modifiziert und es mit der Organisationswirklichkeit politischer Parteien in Europa kompatibel gemacht. Sie sprechen von den drei »Gesichtern« der Partei und meinen damit die »Party in Public Office«, das »Party Central Office« und die »Party on the Ground«.

Die Partei der öffentliche Amtsträger (»Party in Public Office«) wird durch den Kreis der Politiker, die aufgrund des Wahlerfolgs ihrer Parteien in den Besitz von Parlaments- und Regierungsämtern gelangt sind, gestellt. Das organisatorische Gehäuse für diese »Public Office