

1 Begriffliche Grundlagen und Funktionsanalyse der Parteien

Das Studium von Parteien und Parteiensystemen gehört von jeher zu den faszinierendsten Gebieten der politikwissenschaftlichen Regierungslehre. Der Grund dafür liegt nicht allein im gewaltigen Einfluss, den die Parteien auf das politische Geschehen ausüben. Ein solcher Einfluss geht in der Bundesrepublik auch von anderen Institutionen und Akteuren aus – seien es Regierungen, Parlamente, Verwaltungen, Interessengruppen, supranationale Einrichtungen, Verfassungsgerichte oder Notenbanken. Was die Parteien von diesen unterscheidet und sie zu einer „ubiquitären“, also allgegenwärtigen Erscheinung macht, ist ihr Querschnittscharakter:

- Die politologischen Lehrbücher betrachten Parteien nach wie vor als die klassischen Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat und schreiben ihnen eine führende Rolle im Willensbildungsprozess und bei der Elitenrekrutierung zu.
- Parteien begegnen uns an sämtlichen Schnittstellen des politischen Systems: Sie wirken in Parlamenten, in der Regierung, auf der lokalen und regionalen Ebene bis hin in die politikferneren Bereiche der Verwaltung, Rechtsprechung und öffentlichen Wirtschaft.
- Die verschiedenen Erscheinungsformen des Politischen werden von den Parteien exemplarisch verkörpert: Als Teile der Verfassungsstruktur (*polity*) formen sie handfeste politische Institutionen, als Akteure im Willensbildungsprozess sind sie die Träger des demokratischen Wettbewerbs (*politics*), als „*parties in government*“ entscheiden und verfügen sie über politische Inhalte (*policies*).

Die politikwissenschaftliche Antwort auf diese Allgegenwart bestand in der Aufstellung immer ausgedehnterer Funktionenkataloge, entlang derer die Parteienanalyse betrieben wurde. Dass die Politologen ihrem Gegenstand damit gewissermaßen selbst auf den Leim gingen, sei nur am Rande vermerkt. Die Ausweitung der Funktionen der Parteien war kein naturgebener Prozess, sondern wurde von den politischen Akteuren selbst

betrieben. Symptomatisch für diesen Herrschaftsanspruch, durch den die Parteiendemokratie mehr und mehr zum Parteienstaat mutierte, ist die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen. Begnügte sich das Grundgesetz in Art. 21 noch damit, den Parteien eine allgemeine Mitwirkungsfunktion an der politischen Willensbildung zuzuschreiben, so postulierte das 1967 erlassene Parteiengesetz diese Funktion gleich „für alle Gebiete des öffentlichen Lebens“. Länder wie Italien und Österreich sind in der parteienstaatlichen Transformation ihres politischen Systems noch sehr viel weiter gegangen.

Auch die politikwissenschaftlichen Funktionenkataloge haben durch ihre normative, von demokratietheoretischen Vorstellungen geleitete Aufladung den Blick auf die Wirklichkeit zuweilen getrübt. Bis heute krankt ein Großteil der Arbeiten über Parteien und Parteiensysteme daran, dass sie sich an einem demokratischen Leitbild orientieren, über das die Zeit längst hinweggegangen ist. Die Folgen waren voreilige Prognosen über den Niedergang der Parteien, die dem tatsächlichen Bild ihres Funktionenwandels nicht standhielten.

Begriff der Partei

Bemühen wir uns zunächst um einen Begriff der Partei. Nach der Legaldefinition des bundesdeutschen Parteiengesetzes ist diese durch folgende Wesensmerkmale bestimmt:

- Teilnahme an der politischen Willensbildung für den Bereich des Bundes oder eines Landes;
- Teilnahme an Bundes- oder Landeswahlen;
- Nachweis der Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung durch ein gewisses Ausmaß an Umfang und Festigkeit der Organisation, ein Mindestmaß an Mitgliedern und die Art und Weise des Auftretens in der Öffentlichkeit.

Das Problem dieser Definition besteht darin, dass sie von den gesellschaftlichen Entstehungsbedingungen der Parteien ebenso abstrahiert wie von ihrer besonderen Rolle im Verhältnis zur Gesellschaft und zum Staat. Damit kann sie das eigentliche Wesen der Partei nicht erfassen. Die Zahl der Autoren, die sich an einer solchen Bestimmung versucht haben,

ist Legion. Unter den älteren Definitionen werden zwei als Klassiker immer wieder gerne zitiert. Die erste Definition stammt von Edmund Burke¹, der im Jahre 1770 formulierte:

„Eine Partei ist eine Vereinigung von Männern, die auf der Grundlage besonderer Prinzipien, in denen sie alle übereinstimmen, mit vereinten Kräften das nationale Interesse zu befördern bestrebt sind. Für mich ist es undenkbar, dass jemand, der an seine politischen Grundsätze glaubt oder ihnen eine Bedeutung beimisst, nicht auch nach Mitteln zu ihrer Realisierung Ausschau hält (...). Daher wird es jede honorige Gesinnungsgemeinschaft als ihr vordringlichstes Ziel ansehen, jede gerechte Methode anzuwenden, die Männern aus ihrer Mitte und mit ihrer Überzeugung die Chance verschafft, mit Hilfe der gesamten Macht und Autorität des Staates die gemeinsamen Pläne zu verwirklichen.“

Die andere Definition stammt aus dem Jahre 1922 und wurde von dem deutschen Soziologen Max Weber² geprägt; sie lautet:

„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) zuzuwenden. (...) Da wo die Leitung durch (formal) freie Wahl besetzt wird (...), sind sie primär Organisationen für die Werbung von Wahlstimmen.“

Beide Definitionen enthalten Elemente, die auch für die heutigen Parteien noch charakteristisch sind. Dennoch können sie ihre Zeitgebundenheit nicht verleugnen: So fällt bei Burke die organisatorische Seite aus der Definition völlig heraus, während Weber den Machterwerb als Parteienzweck hypostasiert. Eine Definition der Partei, die die Entwicklungen im 20. Jahrhundert aufnimmt und auch heute noch zeitgemäß ist, hat Otto Stammer (1969: 812) entwickelt. Die moderne Partei kann danach

„angesehen werden als ein gesellschaftlicher Willensverband, der bestimmte, zumeist ideologische Zielsetzungen unter Berufung auf die Interessen von Bevölkerungsschichten im Wirkungsfeld des Staates vertritt. Sie ist ein mehr oder weniger straff organisierter Verband, der zur Verwirk-

-
- 1 Edmund Burke [1770], Thoughts on the Cause of the Present Discontents, abgedruckt in: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Neuwied/Berlin 1968, S. 6.
 - 2 Max Weber [1922], Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 211.

lichung seiner Ziele Macht innerhalb und außerhalb des Staates anstrebt, der in gesellschaftlichen, ideologischen und politischen Beziehungen zu anderen Verbänden steht und dessen politische Wirksamkeit sich auf ein Parteiensystem bezieht und von unterschiedlichen Chancen der Teilnahme an der politischen Willensbildung innerhalb eines Staates abhängt.“

Diese Begriffsbestimmung könnte man um viele ähnlich klingende Definitionen erweitern, die allerdings nichts Entscheidendes hinzufügen. Reduziert man die Definition Otto Stammers auf ihren Kern, dann sind es drei Elemente oder Begriffsmerkmale, die das Wesen einer Partei ausmachen:

- Es handelt sich um einen mehr oder weniger fest gefügten (= organisierten) Personenverband;
- diese Personen vertreten gemeinsame politische Ansichten und Interessen;
- ihr Ziel ist die Beteiligung an der staatlichen Herrschaft (= Erringung von Regierungsmacht).

Ausgehend von dieser Begriffsbestimmung haben wir es bei der Parteienanalyse folglich mit drei Betrachtungsebenen zu tun, die sich laut Richard Stöss (1983: 26) „teils ergänzen, teils überschneiden, teils widersprechen. Diese Betrachtungsebenen bilden ein Schema, das in der Literatur (...) durchgängig erkennbar ist: Parteien werden in ihrer Beziehung zur sozialen Basis bzw. zum Volk schlechthin, in ihrer Beziehung zu (zumeist staatlichen) Herrschaftsverhältnissen und in ihrer Eigenschaft als Organisation analysiert und beurteilt.“

Typologische Merkmale

Der Allgemeinbegriff lässt bewusst offen, wie die Beziehungen der Partei zum Volk und zum Staat beschaffen sind und welche konkrete Form ihre Organisation annimmt. Damit bietet sie eine Grundlage für weitergehende typologische Differenzierungen. Manfred G. Schmidt (2010: 578) hat in einem einschlägigen Handbuchartikel nicht weniger als acht solcher Differenzierungen aufgeführt; dazu gehören – als die wichtigsten – die Unterscheidung der Parteien nach

- Regimetypen (demokratische vs. Staats- oder Einheitsparteien),
- Organisationsstruktur (Honoratioren-, Massenintegrations- oder Kaderparteien),

- Struktur der Anhängerschaft (ständische, Klassen- oder Volksparteien),
- Stellung im System (loyale vs. Anti-System-Parteien) sowie
- politisch-ideologischer Zugehörigkeit (konservative, liberale, sozialistische bzw. Rechts-, Mitte- oder Linksparteien).

Auch diese Merkmale lassen sich bei genauerer Betrachtung noch weiter reduzieren. Die Differenzierung nach Regimetypen ist entbehrlich, weil die Funktionen von Parteien in autoritären oder totalitären Systemen grundsätzlich andere sind als in demokratischen Systemen. Schon vom Begriff her stellt die Gleichsetzung von Partei mit „Einheits- oder Staatspartei“ einen Widerspruch in sich dar, impliziert doch die ursprüngliche Wortbedeutung (*pars*), dass es sich stets um den Teil eines größeren Ganzen handelt. Bezogen auf demokratische politische Systeme macht eine politikwissenschaftliche Betrachtung wiederum nur dann Sinn, wenn die Parteien als interagierende Akteure aufgefasst werden. Parteienanalyse und die Analyse von Parteiensystemen sind mit anderen Worten zwei Seiten einer Medaille.

Ist Punkt eins also ganz verzichtbar, so können die Punkte vier und fünf zu einem gemeinsamen Unterscheidungsmerkmal zusammengefasst werden. Das Spektrum ideologischer Positionen würde dann von den extrem rechten (= faschistischen oder nationalistischen) bis hin zu den extrem linken (= kommunistischen) Vertretern reichen. Dass zwischen den gemäßigten und extremen Positionen innerhalb einer Richtung (also z. B. zwischen konservativen und faschistischen Parteien) größere ideologische Unterschiede bestehen als zwischen den gemäßigten Vertretern verschiedener Richtungen (also z. B. zwischen Christ- und Sozialdemokratie), steht dem nicht entgegen.

Gehen die Richtungsmerkmale in der ideologischen Zugehörigkeit auf, stellt sich freilich die Frage, ob das Kriterium nicht in anderer Hinsicht einer zusätzlichen Differenzierung bedarf, nämlich dahingehend, welche Bedeutung die Parteien den ideologischen Vorstellungen in Abwägung mit anderen Zielen tatsächlich zumessen. Der norwegische Politikwissenschaftler Kaare Strøm (1990) hat mit *votes*, *office* und *policy* drei Ziele von Parteien benannt: das Werben um Stimmen, das Streben nach Regierungsmacht und die politische Gestaltung. Es liegt auf der Hand, dass die meisten Parteien alle drei Ziele gleichzeitig verfolgen. Einerseits sind diese eng aufeinander bezogen: So wie der Wahlerfolg Voraussetzung ist, um Regierungsmacht zu erlangen, so gibt einem erst die Regierungsmacht die Möglichkeit, die eigenen politikinhaltlichen Ziele durchzusetzen. An-

dererseits stehen sie in einem Spannungsverhältnis zueinander, das je nach Partei oder Zeitpunkt unterschiedliche Prioritäten bedingt. Welchem Ziel der Vorzug gebührt, ist dabei aber nicht immer leicht zu erkennen. Nur die wenigsten Parteien würden ja offen zugeben, dass ihnen Stimmenmaximierung und Ämterbesetzung wichtiger sind als die Umsetzung der eigenen politischen Ideale.

Eine ähnlich gehaltene Unterscheidung hat der niederländische Parteienforscher Paul Lucardie (2000) eingeführt, der bezogen auf die dominanten Ziele drei Typen von Parteien identifiziert. Auf der einen Seite stünden die *Propheten*, denen die Reinheit der eigenen Ideologie und das Festhalten an den Idealen im Zweifel wichtiger sei als die Erlangung politischer Macht. Sie verträten in der Regel eine geschlossene Weltanschauung mit extremistischen oder fundamentalistischen Zügen. Den Gegenpol zu den Propheten bildeten die *Pragmatiker*, denen es vor allem auf die „Sache“ ankomme. Die Vertreter dieser Gruppe passten ihre Positionen rasch an wechselnde Umstände und Machtgelegenheiten an, was einen konsequenten Verzicht auf jeglichen ideologischen Überbau voraussetze. In den Mittelpunkt ihrer Politik rückten stets die Interessen der von ihnen bevorzugt vertretenen Wähler. Eine mittlere Linie verfolgten demgegenüber die sogenannten „*Ideologiehüter*“. Diese würden sich zwar bestimmten ideologischen Zielen und Wertvorstellungen verschreiben, die sie aber über die Zeit weiterentwickelten und in der Praxis flexibel handhabten. Der Wille zur Macht und die Fähigkeit zum Kompromiss bildeten bei ihnen Seiten derselben Medaille.

Zusammengefasst lassen sich demnach vier typologische Merkmale politischer Parteien unterscheiden:

- die politisch-ideologische Richtung
- die Organisationsstruktur
- die Struktur der Anhängerschaft und
- die dominante Zielorientierung

Parteienfamilien

Zusammengenommen umschreiben diese Merkmale das, was man in der politologischen Parteienforschung eher intuitiv als systematisch unter einer „Parteienfamilie“ versteht. Als Ausgangspunkt dient dabei die politisch-ideologische Zugehörigkeit der Partei, die in deren Namensbezeichnung

in der Regel unmittelbar zum Ausdruck kommt. So wird z. B. in Europa von christdemokratischen, sozialdemokratischen, liberalen, grünen usw. Parteien gesprochen. Die Priorität des ideologischen Kriteriums rührt aus der Gemeinsamkeit der politischen Ansichten und Ziele, die dem Partei-gedanken ideell zugrunde liegt und bereits in der Definition von Burke enthalten ist. Der Begriff der Parteienfamilie lässt sich darauf allerdings nicht reduzieren, sondern bezieht auch die anderen Unterscheidungsmerkmale mit ein. Im Hintergrund steht dabei die Vorstellung, dass zwischen der politisch-ideologischen Zugehörigkeit der Partei einerseits, ihrer Organisation, Anhängerstruktur und dominanten Zielorientierung andererseits zwar vielfältige, jedoch keineswegs beliebige Verbindungen bestehen. Sozialdemokratische Parteien unterscheiden sich in der Struktur ihrer Anhänger- und Wählerschaft von christdemokratischen, liberalen oder grünen Parteien, organisieren sich anders als diese und setzen auch die Prioritäten ihrer Ziele nicht in der gleichen Weise. Die Unterschiede geben zugleich Auskunft über den Entstehungshintergrund der Parteien, die sich historisch entlang bestimmter Konfliktlinien (*cleavages*) gebildet haben. Auch zwischen Anhängerstruktur und Organisation gibt es Zusammenhänge, die sich vor allem am Umfang der Mitglieder (und deren Einfluss auf die Parteiführung) ablesen lassen. Dasselbe gilt für das Verhältnis von Organisation und Zielorientierung. Hier kann es vorkommen, dass Parteien sich in erster Linie mit sich selbst beschäftigen, also ihr Innenleben wichtiger nehmen als die Durchsetzung politikinhaltlicher Ziele.

Unausgesprochen schwingt im Verständnis der Parteienfamilie mit, dass es sich bei deren Angehörigen stets um Mitglieder unterschiedlicher nationaler Parteiensysteme handelt. So wie die Nationalstaaten die Grenzen der politischen Systeme vorgeben, so geben sie in deren Rahmen auch die Grenzen der Parteien und Parteiensysteme vor. Transnationale Parteiorganisationen, die Parteien vergleichbarer Ausrichtung in ihren Reihen versammeln, eignen sich deshalb gut, um die vermeintlichen Mitglieder einer Parteienfamilie zu identifizieren – zumindest in einem ersten Schritt. Ein Beispiel dafür sind die Fraktionen im Europäischen Parlament.

Die Definition schließt allerdings nicht aus, dass es auch innerhalb eines nationalen Parteiensystems Vertreter derselben Parteienfamilie geben kann. Hier lassen sich wiederum zwei Gruppen unterscheiden. In die eine Gruppe fallen Länder wie Belgien oder – abgeschwächt – die Schweiz, deren Parteiensysteme entlang regionaler Linien gespalten bzw. differenziert sind. Bezogen auf die christdemokratische Parteienfamilie gilt das auch für die Bundesrepublik, wo der Begriff „Schwesterparteien“ für CDU

und CSU die Familienmetapher unmittelbar aufgreift. Charakteristisch für die regional differenzierten Systeme ist, dass die Mitglieder derselben Parteienfamilie bei Wahlen nicht gegeneinander antreten.

Damit unterscheiden sie sich von dem interessanteren Fall einer ideologisch gespaltenen oder differenzierten Parteienfamilie, in der mehrere Vertreter einer vergleichbaren ideologischen Richtung im Parteiensystem gegeneinander stehen. Die konservativen Parteien DP (Deutsche Partei) und BHE (Bund der Heimatlosen und Entrechteten), die sich in den 1950er Jahren jenseits von CDU und CSU als Vertreter des bürgerlichen Lagers behaupten konnten (ehe sie von diesen absorbiert wurden), lassen sich hier als Beispiele nennen – oder die Koexistenz von drei christlichen Parteien in den Niederlanden bis zu deren Zusammenschluss im Jahre 1980. Noch häufiger als im gemäßigten politischen Spektrum kommen solche Spaltungen an den extremen Rändern vor, wo ideologische Radikalität und das Fehlen demokratischer Prinzipien den Zusammenhalt oder Zusammenschluss der Gruppierungen erschweren.

Die potenzielle Zugehörigkeit unterschiedlicher nationaler Parteien zur selben Parteienfamilie wirft die Frage nach ihrem gemeinsamen ideologischen Kern auf. Welche Prinzipien und Positionen müssen geteilt werden, damit von einer einheitlichen Parteienfamilie gesprochen werden kann? Die Frage schließt direkt an die Familienmetapher an. Darunter können die Mitglieder der Kernfamilie bekanntlich ebenso fallen wie die näheren oder entfernten Verwandten. Der Kreis der Familienzugehörigen lässt sich also mal enger oder weiter ziehen, je nachdem, welcher Verwandtschaftsgrad der Parteien zugrundegelegt wird. Die Familienmetapher gestattet dabei über die Betrachtung der horizontalen Verwandtschaftsbeziehungen hinaus auch eine genealogische Betrachtung. Im nationalen Kontext gilt das ohnehin. Hier stammen die heutigen etablierten Parteien sämtlich von ihren historischen Vorläufern ab, was auf die Kontinuität der parteienbildenden gesellschaftlichen Konfliktlinien hindeutet (s.u.). Als komplette Neuerscheinungen in den vergangenen 30 Jahren können lediglich die grüne und – mit gewissen Abstrichen – die rechtspopulistische Parteienfamilie identifiziert werden.

Funktionen von Parteien

Richten wir den Blick als nächstes auf die Funktionen der Parteien. Da sich heute fast jeder Politologe bemüßigt fühlt, einen entsprechenden Kata-

log aufzustellen, ist die diesbezügliche Literatur kaum noch überschaubar. Zudem tragen nicht alle Kataloge zur Klarheit bei. So listet z. B. Wiesendahl (1980: 188) nicht weniger als 18 Funktionen auf, die den Parteien von der Wissenschaft irgendwann einmal zugeschrieben worden sind. Auch die Aufzählung des bundesdeutschen Parteiengesetzes ist an diesem Punkt alles andere als bescheiden. Ihm zufolge sollen die Parteien „an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit(wirken), indem sie insbesondere:

- auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen;
- die politische Bildung anregen und vertiefen;
- die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern,
- zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzubilden;
- sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen;
- auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen;
- die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und
- für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“

Eine politikwissenschaftlich anspruchsvolle Aufstellung, die die hier aufgezählten Funktionen analytisch bündelt und dabei auch die Selbstinteressen der Parteien mit einbezieht, stammt von dem Hamburger Politologen Winfried Steffani. Steffani (1988: 550) unterscheidet vier Hauptfunktionen der Parteien und ordnet ihnen die folgenden Sektoren der Parteienanalyse zu:

- „1. Parteien als Ausdruck sozialer Kräfte sowie ideologischer und/oder programmatischer Forderungen.
2. Parteien als Instrumente der Machtausübung (Parteien als Herrschaftsinstrumente).
3. Parteien als Vermittler demokratischer Legitimation für verbindliche Entscheidungen.
4. Parteien als Interessengruppen in eigener Sache und als Vermittler politischen Führungspersonals (Parteien als Karrierevehikel).“

Die Unterscheidung der vier Sektoren wird um eine räumliche Dimension ergänzt, die von den Staatsorganen im engeren Sinne über das Parteiensystem bis hin zum gesellschaftlichen „Vorfeld“ reicht. Der Vorteil des Sektorenmodells liegt darin, dass es jede normative Überladung vermeidet und sich auf die tatsächlichen Wirkungsfelder der Parteien konzentriert. Dies gilt insbesondere für den vierten Sektor – die Interessenpolitik in eigener Sache –, auf die man hierzulande in merkwürdig gespaltener Weise reagiert: In den politikwissenschaftlichen Lehrbüchern wird dieser Aspekt gerne unterschlagen, in der politischen Publizistik gerät er zum Gegenstand einer (nicht selten) überzogenen Parteienstaatskritik.

Dem Vorschlag von Steffani ließen sich viele andere hinzufügen. Ähnlich wie bei den Definitionen würden sie aber inhaltlich nichts Neues beisteuern. Begnügen wir uns deshalb an dieser Stelle damit, die von Steffani unterschiedenen vier Sektoren in etwas veränderter Begrifflichkeit nochmals zusammenfassend darzustellen. Als Funktion der Parteien lassen sich danach unterscheiden:

- *die Repräsentationsfunktion*: Parteien bilden die Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft ab, sind also ein Ausdruck sozialer Kräfte. Durch die Formulierung politischer Programme versuchen sie, die Interessen der von ihnen vertretenen Wählergruppen zu artikulieren und zu bündeln.
- *die Steuerungsfunktion*: Parteien streben nach Regierungsmacht und üben unmittelbaren Einfluss auf die staatliche Willensbildung und Entscheidungsfindung aus. Im Wettbewerb mit ihren Mitstreitern sorgen sie für politische Innovationen.
- *die Legitimationsfunktion*: Als Institutionen der Willensbildung verkörpern die Parteien das demokratische Prinzip im Allgemeinen und dessen plebiszitäre Komponente im Besonderen. Indem sie die Bürger mobilisieren und zur Partizipation anhalten, tragen sie zur politischen Integration des Gemeinwesens bei.
- *die Sozialisations- und Elitenrekrutierungsfunktion*: Parteien wählen das politische Führungspersonal aus und trainieren es für die Übernahme von staatlichen (bzw. kommunalen) und Regierungsämtern. Als Karrierevehikel sind sie dabei zugleich Interessengruppen in eigener Sache.