



K E E L E  
U N I V E R S I T Y

# Parteiorganisationen in der Bundes- republik Deutschland: Einheit in der Vielfalt?

Thomas Poguntke

Keele European Parties Research Unit  
(KEPRU)

Working Paper 3

---

© Thomas Poguntke, 2001

ISSN 1475-1569  
ISBN 1-899488-14-6

KEPRU Working Papers are published by:

School of Politics, International Relations and the Environment (SPIRE)  
Keele University  
Staffs  
ST5 5BG, UK

tel +44 (0)1782 58 4177/3088/3452  
fax +44 (0)1782 58 3592  
[www.keele.ac.uk/depts/spire/](http://www.keele.ac.uk/depts/spire/)

Editor: Professor Thomas Poguntke ([t.poguntke@keele.ac.uk](mailto:t.poguntke@keele.ac.uk))

KEPRU Working Papers are available via SPIRE's website.

---

Launched in September 2000, the Keele European Parties Research Unit (KEPRU) was the first research grouping of its kind in the UK. It brings together the hitherto largely independent work of Keele researchers focusing on European political parties, and aims:

- to facilitate its members' engagement in high-quality academic research, individually, collectively in the Unit and in collaboration with cognate research groups and individuals in the UK and abroad;
- to hold regular conferences, workshops, seminars and guest lectures on topics related to European political parties;
- to publish a series of parties-related research papers by scholars from Keele and elsewhere;
- to expand postgraduate training in the study of political parties, principally through Keele's MA in Parties and Elections and the multinational PhD summer school, with which its members are closely involved;
- to constitute a source of expertise on European parties and party politics for media and other interests.

The Unit shares the broader aims of the Keele European Research Centre, of which it is a part. KERC comprises staff and postgraduates at Keele who are actively conducting research into the politics of remaking and integrating Europe.

Convenor KEPRU: Dr Kurt Richard Luther ([r.luther@keele.ac.uk](mailto:r.luther@keele.ac.uk))

---

The author is Professor of Political Science at the School of Politics, International Relations and the Environment (SPIRE) at Keele University

## I. Parteien als Organisationen \*

Die Beschäftigung mit politischen Parteien ist eines der wichtigsten Forschungsfelder der Politikwissenschaft und vor allem der Politischen Soziologie. In repräsentativ-demokratisch verfaßten politischen Systemen stellen sie das demokratietheoretisch wichtigste Verbindungsglied zwischen Bürgern und den Organen staatlicher Willensbildung dar. Sie erfüllen eine Reihe zentraler Funktionen, die für den Prozeß demokratischer Regierung unerlässlich sind. Hierzu zählen die Formulierung politischer Programme und die Artikulation politischer Ziele, die Aggregation politischer Präferenzen ihrer potentiellen Wählerschaft, die Rekrutierung politischer Eliten und die Bildung von Regierungen. Alle diese Funktionen leiten sich letztlich aus dem zentralen Wesensmerkmal demokratischer Regierungsweise her, nämlich der Rückbindung von Elitenhandeln an die Präferenzen der Bürger. Abgesehen von, und in enger Wechselbeziehung mit, dem Wahlmechanismus wird diese in weiten Teilen über die Organisationsstrukturen der Parteien vermittelt, wobei die Beschaffenheit dieser Strukturen einen erheblichen Einfluß auf die Qualität der Rückbindung hat.

Bei der nachfolgenden Analyse liegt das Schwergewicht auf den formalen Strukturen und Prozessen. Diese können theoretisch als Opportunitätsstrukturen konzeptualisiert werden, die den innerorganisatorischen Akteuren bestimmte Handlungsressourcen bieten. Durch die Zuweisung formaler Macht an bestimmte Parteigremien, durch die Festlegung bestimmter Entscheidungsregeln für diese Gremien sowie durch spezifische Repräsentationsrechte und Inkompatibilitätsregeln wird - um nur die wichtigsten Aspekte zu nennen - der Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen sich innerparteiliche Entscheidungsprozesse abspielen. In vergleichbarer Weise wird die innerparteiliche Machtverteilung durch die territoriale Gliederung mitbestimmt. Die Frage beispielsweise, ob innerhalb einer Partei mehrere Kreisverbände zu Bezirken zusammengefaßt werden, kann auf die Macht der einzelnen Landesparteien und ihrer Vorsitzenden erhebliche Auswirkungen haben. Satzungsfragen sind in Parteien immer auch Machtfragen<sup>1</sup>. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich die erbitterten innerparteilichen Auseinandersetzungen innerhalb der GRÜNEN während der achtziger Jahre über die Trennung von Amt und Mandat sowie über die Rotationsregeln in Erinnerung ruft<sup>2</sup>. Der Parteiaustritt der früheren Parteisprecherin Jutta Ditfurth und ihrer Anhänger nachdem der Neumünsteraner Parteitag im April 1991 einschneidende Organisationsreformen beschlossen hatte<sup>3</sup>, zeigt dies besonders deutlich. Die Reform der Parteistrukturen veränderte vor allem die Machtverteilung innerhalb der Partei zugunsten von Parteiführung und Parlamentsfraktionen. Aber auch in anderen Parteien sind Änderungen der Formalstrukturen immer mit intensiven politischen Auseinandersetzungen verbunden. Die Einführung von Quotenregeln innerhalb der SPD<sup>4</sup> sowie der im Herbst 1995 zunächst gescheiterte Versuch der CDU-Führung, die Repräsentation von Frauen durch die Einführung eines Quorums<sup>5</sup> zu verbessern, zeigen deutlich die Relevanz formaler Regeln, geht es doch hier um die Umverteilung

---

\* A version of this working paper is to appear in: Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss (eds), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Aufl., 2001.

politischer Ämter und Mandate - und damit von Einflußchancen - von einer Gruppe zu einer anderen. Schließlich entwickeln innerhalb des durch die formalen Strukturen gesetzten Rahmens politische Organisationen informelle Prozesse und Machtzentren, beispielsweise durch die Ausbildung innerparteilicher Gruppierungen, die bei einer vollständigen Analyse innerparteilicher Entscheidungsabläufe berücksichtigt werden müssen. Diese werden in dem hier vorliegenden Kapitel allerdings nur am Rande thematisiert.

Parteien sind als soziale Organisationen in der Gestaltung ihrer Organisationsstrukturen nicht autonom, sondern Einflüssen der für sie relevanten gesellschaftlichen Umwelten unterworfen, die sie zu vielfältigen Anpassungsleistungen an eine sich in stetiger Veränderung befindlichen Gesellschaft zwingen<sup>6</sup>. Da sich sozialer Wandel in den einzelnen Gesellschaftssegmenten häufig mit erheblich unterschiedlicher Geschwindigkeit vollzieht, müssen sie einen Mittelweg zwischen Veränderung und Bewahrung ihres organisatorischen und ideologischen Traditionsbestandes finden. Daß die meisten Parteien als Organisationen in der Lage sind, auf sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen hinreichend flexibel zu reagieren, erklärt die erstaunliche Existenzdauer vieler Parteien in westlichen Demokratien.

Konstanz und Wandel formaler Parteistrukturen werden im wesentlichen durch die folgenden drei Arten von Umwelten beeinflußt, deren Effekte nacheinander abgehandelt werden sollen:

- Anpassung an gesellschaftliche Strukturbedingungen, d.h. an die sozialen Basen, aber auch an sich verändernde Mechanismen politischer Kommunikation (sich verändernde Mediensysteme und die damit einher gehenden Veränderungen der Rezeptionsgewohnheiten der Bürger);
- Anpassung an die Rahmenbedingungen des politischen Systems;
- Anpassung an organisatorische Strategien der parteipolitischen Konkurrenz.

Während die Anpassung an die sozialen Basen tendenziell für Variabilität der Strukturen zwischen Parteien sorgt, da die konkurrierenden Parteien in mehr oder weniger starken Maße unterschiedliche soziale Segmente ansprechen, haben die anderen beiden Faktoren eher vereinheitlichende Wirkung. Besonders gilt das für das politische System der Bundesrepublik, das durch einen im internationalen Vergleich außerordentlich hohen Grad von Verrechtlichung gekennzeichnet ist.

## II. Parteiorganisation und sozialer Wandel

### 1. Die historische Entwicklung von Parteiorganisationen

Ein Blick auf die Abfolge der historisch wichtigsten Parteitypen in westlichen Demokratien verdeutlicht die Relevanz dieser Anpassungsleistungen an die vorherrschenden gesellschaftlichen und politischen Bedingungen sowie, vor allem, an die spezifischen soziologischen Gegebenheiten der sozialen Basen der jeweiligen Parteien. Die Kenntnis der historischen Wurzeln der verschiedenen

deutschen Parteien liefert außerdem Belege für die Gültigkeit der These Panebiancos, wonach die Analyse gewachsener traditioneller Strukturen erheblich zum Verständnis gegenwärtiger Parteistrukturen und Muster innerparteilicher Prozesse beiträgt<sup>7</sup>.

In der Ära liberaler Politik, also in der Regel bis zur Erreichung des allgemeinen Wahlrechtes<sup>8</sup>, basierten politische Parteien auf lose geknüpften Netzwerken gesellschaftlicher Eliten, den sogenannten Honoratioren. Verbindungen zwischen Parlamentariern, oder Parlamentariergruppen, und deren sehr begrenzten Wählerschaften beruhten ausschließlich auf persönlichen Kontakten und persönlicher Kommunikation und waren von sonstigen sozialen Kontakten innerhalb dieser sozialen Netzwerke kaum zu trennen<sup>9</sup>. Erst die schrittweise Ausweitung des Wahlrechtes zwang die *individuellen Repräsentationsparteien*<sup>10</sup> zum Aufbau rudimentärer Formen von außerparlamentarischen Parteiorganisationen, weil die wachsende Zahl potentieller Wähler nicht länger durch persönliche Kommunikation aufgrund von vorgängig existierenden sozialen Kommunikationszusammenhängen zu erreichen war<sup>11</sup>. Organisation bedeutete aus dieser Perspektive vor allem den Aufbau dauerhafter, wenn auch wenig ausdifferenzierter, Strukturen, die permanente Kommunikation zwischen Politikern und ihren Wählerschaften ermöglichten.

Mit der vollständigen Demokratisierung des Wahlrechtes wurden auf Dauer gestellte, ausdifferenzierte außerparlamentarische Parteiorganisationen mit individueller Massenmitgliedschaft zur vorherrschenden Form der Parteiorganisation. Diese *Massenintegrationsparteien* demokratischer oder totalitärer Provenienz unterschieden sich von den historisch älteren individuellen Repräsentationsparteien dadurch, daß ihre Parteiorganisationen ein viel breiteres Spektrum von Aufgaben zu erfüllen hatten. Die politische Organisation von überwiegend politisch ungebildeten und sozial unterprivilegierten Massen erforderte deren politische Bildung und soziale Integration durch die Parteiorganisationen und ihre Kollateralorganisationen, d.h. Vorfeldorganisationen. Vor allem aber war der neue Organisationstyp eine dauerhafte und festgefügte organisatorische Verbindung zwischen Parteien und Bürgern<sup>12</sup>. Die SPD und das katholische Zentrum des späten Kaiserreiches und der Weimarer Republik sind Beispiele für die Kulmination dieser Art von organisatorischer Einbindung der Wählerschaften, die weit über die eigentliche Parteiorganisation hinausging. Massenintegrationsparteien waren nicht nur über ihre eigene Mitgliederorganisation fest mit ihren Wählersegmenten verbunden, sondern darüber hinaus über Vorfeldorganisationen auf vielfältige Weise mit ihrer weltanschaulich durchdrungenen Subkultur verwoben. Arbeiterparteien und religiöse Parteien waren auf diese Weise zu untrennbaren Bestandteilen sozialmoralischer Milieus geworden<sup>13</sup>.

## 2. Erfolg und Schwäche der Großparteien in der Bundesrepublik

Die gesellschaftlichen Wandlungs- und Modernisierungsprozesse der Nachkriegszeit ließen die sozialen Grundlagen dieses Parteyentyps brüchig werden. Die Pluralisierung der Sozial- und damit der

Interessenlagen führte dazu, daß Parteien, die exklusive Verbindungen mit einer sozialen Gruppe unterhielten, Gefahr liefen, in eine strukturelle Minderheitenposition zu geraten. Der gesellschaftliche Wandel war in Deutschland prononcierter als in vielen anderen westlichen Ländern, weil dem allgemeinen, durch den ökonomischen Fortschritt verursachten, gesellschaftlichen Wandel eine durch den Nationalsozialismus und den zweiten Weltkrieg ausgelöste gesellschaftliche Modernisierung vorausgegangen war. Das nationalsozialistische Herrschaftssystem hatte einen erheblichen Bedeutungsverlust der alten Eliten bewirkt, und die durch die Kriegsfolgen bedingten gewaltigen Bevölkerungsverschiebungen hatten eine deutliche Schwächung traditioneller Sozialmilieus zur Folge<sup>14</sup>. Die spezifische Kombination dieser beiden Entwicklungen führten dazu, daß sich vor allem in der Bundesrepublik der Typ der *Volkspartei* durchzusetzen begann, der unter Verzicht auf allzu klare ideologische Orientierungen versuchte, möglichst breite Bevölkerungsschichten anzusprechen. Organisatorisch noch weitgehend mit der Massenintegrationspartei identisch, wurde auf die ideologische und soziale Abschottung der Mitglieder jedoch weitgehend verzichtet. Vorreiter war die Christdemokratie, während die Sozialdemokratie bis zum berühmten Godesberger Parteitag von 1959 mit sich rang, bevor sie sich entschloß, ideologischen Ballast abzuwerfen und sich breiteren Schichten der Bevölkerung zu öffnen. In der Parteientheorie wurde diese Entwicklung zuerst von Kirchheimer diagnostiziert, der mit seiner berühmten These von einem allgemeinen Trend zur *Allerweltpartei* (besser: *Catch-all Party*) in westlichen Demokratien die theoretische Diskussion und die empirische Forschung nachhaltig beeinflusste<sup>15</sup>. Da der Begriff *Volkspartei* oder *Allerweltpartei* eine ideologische und soziologische Bandbreite dieser Parteien impliziert, die mit den empirischen Realitäten nicht übereinstimmt, ist die Bezeichnung *Großpartei* vorgeschlagen worden<sup>16</sup>.

Der Erfolg dieser organisatorischen Strategie läßt sich an den Wahlergebnissen in der Bundesrepublik deutlich ablesen. Ihren Kulminationspunkt erreichte diese Entwicklung in der Bundestagswahl von 1976, in der 99,1 Prozent der Wähler für die drei Bundestagsparteien (CDU/CSU, SPD, FDP) stimmten. Seit dieser Zeit haben sich zunehmend Erosionsprozesse bemerkbar gemacht, die durch die fortschreitende soziale Differenzierung und einen partiellen gesellschaftlichen Wertewandel mit verursacht wurden. Seit Ende der siebziger Jahre manifestierten sich diese zuerst in der dauerhaften Etablierung der GRÜNEN als neuem Typus einer basisdemokratischen grün-alternativen bzw. links-libertären Partei. Der Erfolg der GRÜNEN signalisiert nicht nur die mangelnde Berücksichtigung der Themen der Neuen Politik durch die etablierten Parteien, sondern auch den Erfolg einer Partei, die durch die spezifische Form ihrer Parteiorganisation den Partizipationswünschen von bestimmten Bevölkerungsgruppen Rechnung getragen hat<sup>17</sup>. Auf der entgegengesetzten Seite des politischen Spektrums haben sich in den achtziger Jahren gegenläufige Tendenzen in regional stark unterschiedlichen Wahlerfolgen für die Republikaner und die Deutsche Volksunion (DVU) niedergeschlagen. Organisatorisch sind diese Parteien durch die Ausrichtung an einzelnen Führungspersönlichkeiten und durch populistische Politikformen gekennzeichnet, während das Bedürfnis nach erweiterten Partizipationschancen für Parteimitglieder und Anhänger keine Rolle spielen<sup>18</sup>.

### 3. Spuren der Vergangenheit? Vorfeldorganisationen der Bundestagsparteien

Die bundesdeutschen Parteien lassen sich also nicht zuletzt aufgrund ihrer Ausrichtung an ihren jeweiligen sozialen Basen sowie ihrer dadurch bedingten organisationspolitischen Traditionen hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur unterscheiden. Diese Unterschiede sollen mit Ausnahme der Vorfeldorganisationen an dieser Stelle nur skizziert werden, da sie im III. Kapitel ausführlich behandelt werden. Die Organisationsstrukturen der bundesdeutschen Großparteien CDU, CSU und SPD zeigen bis heute deutliche Spuren einer typischen Massenintegrationspartei, d.h. Massenmitgliedschaft, ein (zumindest formal) hierarchischer Parteiaufbau und ein ausdifferenziertes Netz von Vorfeldorganisationen. Die FDP hingegen kann ihre aus der Tradition der individuellen Repräsentationspartei hervorgegangenen organisatorischen Wurzeln bis heute nicht verleugnen und verfügt über eine vergleichsweise geringe Mitgliederzahl. Bündnis 90/Die Grünen haben trotz nennenswerter Struktur-reformen immer noch vergleichsweise partizipationsfreundlichere Strukturen. Die aus der SED hervorgegangene PDS hat ihre Formalstruktur grundlegend reformiert und gleicht in dieser Hinsicht in ihren Grundzügen inzwischen den anderen im Bundestag vertretenen Parteien<sup>19</sup>.

Besonders deutlich werden die unterschiedlichen organisatorischen Traditionen bei einem Vergleich von Art und Anzahl der Vorfeldorganisationen. In der Ära der Massenintegrationspartei der Zwischenkriegszeit dienten diese vornehmlich der parteipolitisch gefärbten organisatorischen Einfassung aller Lebensbereiche einer weitgehend homogenen Wählerschaft, die sich aufgrund der Klassenzugehörigkeit (SPD, KPD) oder Religionszugehörigkeit (Zentrum) konstituierte. Der organisatorische und politisch-ideologische Strategiewechsel zur Volkspartei bzw. Großpartei bedeutete die soziale Pluralisierung dieser Vorfeldorganisationen sowie deren weitgehende Begrenzung auf politische Aufgaben. Organisationszweck war nun, möglichst viele unterschiedliche gesellschaftliche Segmente (z.B. Frauen, Arbeitnehmer oder Selbständige) durch die Schaffung von solchen Unter- bzw. Nebenorganisationen gezielt anzusprechen und an die jeweilige Großpartei zu binden. Den Kulminationspunkt dieser organisationspolitischen Pluralisierung repräsentiert die Schaffung einer "Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen" (AfA) innerhalb der ehemaligen Arbeiterpartei SPD im Jahre 1973. Obwohl alle bundesdeutschen Parteien bis zu einem gewissen Ausmaß Vorfeldorganisationen geschaffen haben, verfügen die in der Tradition der Massenintegrationsparteien stehenden Christ- und Sozialdemokraten sowie die PDS über ein ungleich stärker ausdifferenziertes Netz von Vorfeldorganisationen als die FDP und Bündnis 90/Die Grünen<sup>20</sup>.

Die unterschiedlichen organisatorischen Traditionen werden auch bei der Art der Bindung dieser Vorfeldorganisationen an die jeweilige Mutterpartei deutlich<sup>21</sup>. In der Regel verfügen diese Organisationen über eigenständige Organisationsstrukturen, eine eigene Satzung und gewählte Vorstandsgremien auf den verschiedenen territorialen Ebenen. Am stärksten ausgeprägt ist das

organisatorische Eigenleben bei den Unionsparteien, deren zahlenmäßig unterschiedlich starke Vereinigungen schon deshalb weitgehend selbständige Organisationen darstellen, weil die Mitgliedschaft in den Vereinigungen nicht in allen Fällen an eine Mitgliedschaft in der Mutterpartei gekoppelt ist<sup>22</sup>. Dies ist auch bei der FDP der Fall, die allerdings nur eine Jugend- und eine Hochschulorganisation kennt, sowie die Arbeitsgemeinschaft Liberaler Kommunalpolitiker<sup>23</sup>. Die SPD hingegen hat bislang auf dem Prinzip einer einheitlichen Mitgliedschaft beharrt. Deshalb läßt sich die tatsächliche Organisationsstärke der verschiedenen Arbeitsgemeinschaften *in* der SPD (z. B. Jusos, AfA) nicht genau benennen. Von diesem Prinzip wurde 1994 im Rahmen eines ursprünglich bis 1998 befristeten Modellversuches abgewichen, der auch Nicht-Parteimitgliedern die Mitarbeit in den Jusos ermöglicht, allerdings ohne Rechte innerhalb der Mutterpartei (Satzungen von 1994 und 1999, § 10). Auch die PDS verfügt über eine Reihe von Arbeitsgemeinschaften, die das Recht zu einer eigenständigen Satzung haben und (wie die Mutterpartei) Nicht-Mitglieder zur Mitarbeit (mit eingeschränkten Rechten) zulassen. Bündnis 90/Die Grünen haben als partiell funktionales Äquivalent zu den Nebenorganisationen der anderen Parteien Bundes- und Landesarbeitsgemeinschaften geschaffen, die nach thematischen Schwerpunkten gegliedert einfachen Mitgliedern und Sympathisanten die Mitarbeit an innerparteilicher Politikformulierung ermöglichen. Teilweise arbeiten diese Arbeitsgemeinschaften eng mit den Parlamentsfraktionen und den für diese Sachgebiete zuständigen Abgeordneten bei der Formulierung konkreter politischer Initiativen zusammen. Darüber hinaus hat die Partei sich seit 1994 erfolgreich um den Aufbau eines parteiunabhängigen grün-nahen Jugendverbandes bemüht, um die Rekrutierungsschwäche bei jüngeren Sympathisanten zu überwinden. Als sich der *Grün-Alternative Jugendverband* im April 2000 in *Grüne Jugend* umbenannte, zählte er rund 5000 Mitglieder. Unabhängig von der konkreten organisatorischen Bindung an die jeweilige Mutterpartei erfüllen die verschiedenen Varianten von Unter- bzw. Nebenorganisationen vergleichbare Funktionen. Anders als die Parteien selbst sprechen sie ausschließlich eine bestimmte Interessenlage oder ein spezifisches Bevölkerungssegment an. Damit sind sie strukturell in der Lage, auch solche Individuen zumindest partiell in ein parteipolitisches Lager einzubinden, die ansonsten für diese Parteien organisatorisch nicht zu erreichen wären, weil sie aufgrund ihrer politischen Überzeugungen nicht direkt für die jeweilige Partei zu gewinnen wären, d.h. nur diffuse, unterhalb der Beitrittsschwelle liegende Sympathien für diese Partei hegen<sup>24</sup>.

Die Möglichkeiten der Parteiführungen zur Steuerung dieser Organisationen sind begrenzt. Die CDU-Satzung sieht vor, daß der CDU-Generalsekretär ein Mitspracherecht bei der Bestellung der Geschäftsführer der Vereinigungen hat, ansonsten sind diese autonom. Die stärksten Eingriffsrechte räumt das SPD-Statut dem Parteivorstand ein, der die Arbeit der Arbeitsgemeinschaften kontrollieren kann. In den siebziger Jahren wurde dies im Verlauf eines Konfliktes zwischen den Jusos und der Mutterpartei relevant, der zu einem Beschluß führte, wonach die öffentlichen Verlautbarungen der Jusos durch den SPD-Bundesgeschäftsführer zu genehmigen waren<sup>25</sup>. Da solche offen ausgetragenen Konfrontationen aber in der Regel der Mutterpartei politisch schaden, handelt es sich hier um

Ausnahmefälle. Dies gilt auch für die Regelung innerhalb der FDP, die es der Partei ermöglicht, Nebenorganisationen ihren Status als 'FDP-nah' abzuerkennen. Im Zuge der Auseinandersetzungen um den Kurswechsel der Liberalen in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren wechselte die FDP allerdings ihren Jugendverband gewissermaßen aus und erkannte statt der radikal-liberalen *Jungdemokraten* die neu gegründeten und parteikonformerer *Jungen Liberalen* (Julis) als Jugendverband samt den damit verbundenen Mitspracherechten innerhalb der Mutterpartei an<sup>26</sup>. Neben diesem mehr oder minder ausdifferenzierten Netz von Neben- und Unterorganisationen kennen die meisten Parteien noch Kommissionen, die in der Regel direkt den Vorständen zuarbeiten und Experten einzubinden versuchen, die häufig nicht Mitglied der jeweiligen Partei sind.

### III. Parteiorganisation und politisches System

#### 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Die im vorangegangenen Abschnitt skizzierten historisch-soziologisch bedingten organisatorischen Unterschiede sind durch die vereinheitlichenden Wirkungen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland erheblich eingeebnet worden. Der föderale Aufbau des Bundesgebietes, die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit von Parlamentsabgeordneten und die ebenfalls verfassungsrechtlich hergeleiteten Begrenzungen der Möglichkeiten staatlicher Parteienfinanzierung haben zu einer mehrfachen Fragmentierung bundesdeutscher Parteiorganisationen geführt. So sind alle Parteien Föderationen vergleichsweise machtvoller und weitgehend unabhängiger Landesparteien, die letztlich nur vom gemeinsamen politischen Willen der Organisationsgliederungen zusammengehalten werden. Die Parteigremien auf Bundesebene haben keine nennenswerten Möglichkeiten, Landesverbände auf eine gemeinsame politische Linie zu verpflichten; nur in extremen Ausnahmefällen können sie auf das Mittel des Ausschlusses eines ganzen Landesverbandes zurückgreifen. Des weiteren sind die Parlamentsfraktionen formell völlig unabhängige Organisationen, die ebenfalls nur durch die Verpflichtung auf ein gemeinsames politisches Programm und personelle Verschränkungen mit der jeweiligen außerparlamentarischen Partei verbunden sind. Die erwähnten Begrenzungen staatlicher Parteienfinanzierung haben zudem zum Aufbau parteinaher politischer Stiftungen geführt, die formell ebenfalls von den jeweiligen Parteien unabhängig sind, allerdings zahlreiche Aufgaben für diese erfüllen<sup>27</sup>. Nicht nur der formale Aufbau bundesdeutscher Parteien, sondern auch deren formale interne Machtverteilung ist durch verfassungsrechtlich determinierte Rechtsnormen vergleichsweise detailliert geregelt. Wahlgesetz und Parteiengesetz enthalten eine Vielzahl von Bestimmungen, die den Parteien hinsichtlich der Gestaltung der Regeln für die innerparteiliche Willensbildung und für die Aufstellung von Wahlbewerbern wenig Gestaltungsspielraum lassen. Auf die wichtigsten Gemeinsamkeiten und verbleibenden Unterschiede des formalen Aufbaus der deutschen Bundestagsparteien soll in den jetzt folgenden Abschnitten eingegangen werden. Dabei wird jeweils zuerst das 'Standardmodell' bundesdeutscher Parteiorganisation

beschrieben, das dann als Grundlage zur Erörterung von organisatorischen Besonderheiten einzelner Parteien dient.

## 2. Territoriale Gliederung

Alle Bundestagsparteien haben ihre regionalen Gliederungen der territorialen Struktur des Bundesgebietes weitgehend angepaßt<sup>28</sup>. Unterste Organisationseinheit aller Parteien ist der Ortsverein, der in mitgliederstarken Gegenden noch in Stadtteilgruppen untergliedert ist. Die Satzung der PDS sieht außerdem noch betriebliche "Basisorganisationen" vor, deren Bedeutung allerdings im Schwinden begriffen ist<sup>29</sup>. Die nächsthöhere Organisationsgliederung ist in der Regel der Kreisverband, der normalerweise mit den Landkreisgrenzen übereinstimmt und in mitgliederschwachen Regionen die unterste Organisationsgliederung darstellt. So existieren beispielsweise bei Bündnis90/Die Grünen in den neuen Bundesländern nur vereinzelt Ortsvereine und auch bei der FDP stellen die Kreisverbände vielfach die unterste Organisationsgliederung dar. Eine Ausnahme hinsichtlich der territorialen Gliederung stellt die SPD dar, bei der traditionell die Unterbezirke (häufig deckungsgleich mit Bundestagswahlkreisen bzw. Städten mit mehreren Wahlkreisen) statt der Kreisverbände die nächste Organisationsstufe bilden. Die organisatorische Präsenz der Parteien in den Kommunen ist nicht nur Voraussetzung für deren Fähigkeit, zu den Kommunalwahlen mit lokal ausgewiesenen Bewerbern anzutreten; die lokale organisatorische Präsenz und die damit einhergehende Mitgliederdichte hat auch empirisch nachweisbare Auswirkungen auf den Wahlerfolg bei Bundestags- und Landtagswahlen<sup>30</sup>.

Den Kreisverbänden übergeordnet ist der Landesverband, der sich aus den Kreisverbänden zusammensetzt. Auch hier weicht die SPD vom Standardmodell ab. Bei ihr sind die historisch bedingten Bezirke traditionell das Gravitationszentrum innerparteilicher Macht<sup>31</sup>. Allerdings konnte sich selbst die organisationspolitisch eher konservative älteste deutsche Partei nicht auf Dauer der Notwendigkeit entziehen, auf Landesebene eigenständige Strukturen auszubilden. Die Beispiele, daß die CDU erst 1986 in Nordrhein-Westfalen nach langen innerparteilichen Querelen einen Landesverband gründete<sup>32</sup> und die SPD bis 1991 über keinen Landesverband in Bayern verfügte<sup>33</sup>, sind andererseits deutliche Belege für das Beharrungsvermögen gewachsener innerparteilicher Strukturen.

Wie bereits erwähnt, sind im föderativen System der Bundesrepublik die Landesparteien weitgehend autonom. Einzig bei der Nominierung von Wahlkreiskandidaten sieht das Bundeswahlgesetz ein Veto des Bundesvorstandes vor, das aber in der praktischen Politik keine Rolle spielt<sup>34</sup>. Darüber hinaus kennt die SPD allgemein formulierte Kontrollrechte des Parteivorstandes gegenüber den einzelnen Parteigliederungen, die sich aber in erster Linie auf die Art der Geschäftsführung beziehen. Es hat sich gezeigt, daß insbesondere Landesverbände, die wahlpolitisch stark und in der Landesregierung ver-

treten sind bzw. diese alleine stellen, bisweilen sogar im Konflikt mit der Bundespartei ihre eigenen, wahlpolitisch bedingten Ziele verfolgen. Bündnis 90/Die Grünen sind auch hier insofern eine Ausnahme, als sie die Autonomie der unteren Organisationsgliederungen ausdrücklich als Organisationsprinzip anerkennen.

### 3. Parteiführung

Die formale Verteilung innerparteilicher Macht ist durch das Parteiengesetz geregelt, das Mindeststandards innerparteilicher Demokratie vorschreibt: "Mitgliederversammlungen und Vorstand sind notwendige Organe der Partei und der Gebietsverbände" (Parteiengesetz, § 8.1). Unter bestimmten Voraussetzungen können die Aufgaben von Mitgliederversammlungen durch Vertreterversammlungen ersetzt werden. In der Praxis bedeutet dies, daß in der Regel auf allen Organisationsebenen oberhalb des Ortsvereines (oder, in mitgliederschwächeren Parteien, oberhalb des Kreisverbandes) Parteitage, also Versammlungen gewählter Repräsentanten der jeweils niedrigeren Organisationsebene, die höchsten Organe innerparteilicher Willensbildung sind. Eine Ausnahme bilden Bündnis 90/Die Grünen, bei denen einzelne Landesparteien statt Landesparteitagen Landesmitgliederversammlungen abhalten. Durch die Parteitage bzw. Mitgliederversammlungen werden die jeweiligen Parteivorstände gewählt, die die politische Leitung der Partei zwischen den Parteitagen inne haben und die sich laut Parteiengesetz mindestens alle zwei Jahre zur Wahl stellen müssen. Auf Landes- und Bundesebene wird in der Regel ein Teil dieses Gremiums zum geschäftsführenden Vorstand (meist unter dem Namen "Präsidium") bestellt, der für das politische Tagesgeschäft zuständig ist und zumindest teilweise professionalisiert ist. Hier gibt es allerdings Unterschiede zwischen den Parteien. So bestimmen bei Bündnis 90/Die Grünen, FDP und CDU die Parteitage auf Bundesebene auch den geschäftsführenden Vorstand bzw. das Präsidium (soweit es sich nicht um Mitglieder kraft Amtes handelt), während diese Wahl bei der CSU (auf Landesebene) und bei den Sozialdemokraten vom frisch gewählten Parteivorstand durchgeführt wird, der aus seiner Mitte das Präsidium bestimmt. Die Satzung der PDS trifft keine expliziten Regeln für einen geschäftsführenden Vorstand, bestimmt aber, daß der Parteivorsitzende, die Stellvertreter, der Schatzmeister und der Bundesgeschäftsführer gleichberechtigte Vorstandsmitglieder sind, woraus sich die Legitimation für ein internes Führungsgremium ableiten läßt<sup>35</sup>. Hinsichtlich des politischen Einflusses des Parteitages ist es von erheblicher Bedeutung, ob dieser das Präsidium bzw. den geschäftsführenden Vorstand direkt bestimmt oder nur indirekt durch die Wahl des zahlenmäßig meist viel größeren Vorstandsgremiums auf dessen Zusammensetzung Einfluß nehmen kann.

Verwirrend ist die Bezeichnung der Führungsgremien bei Bündnis90/Die Grünen. In zwei Reformschritten (1998) und (2000) glichen die GRÜNEN ihre Gremienstruktur der der anderen Bundestagsparteien an. Allerdings nimmt bei ihnen der Parteirat die Funktion des Bundesvorstandes wahr, der Bundesvorstand wurde so stark verkleinert, daß er als Präsidium zu betrachten ist und der

abgewertete Länderrat entspricht in seiner Funktion und Zusammensetzung genau dem, was bei anderen Parteien als Parteirat bezeichnet wird<sup>36</sup>.

Der direkte Einfluß rechtlicher Rahmenbedingungen (die allerdings durch die parteipolitische Mehrheit maßgeblich mitgestaltet werden) auf die innerparteilichen Machtverhältnisse wird durch die Auswirkungen des Parteiengesetzes im Jahre 1967 verdeutlicht. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es bei CDU, CSU und FDP eine starke Tendenz, Vorstandsgremien zunehmend mit ex officio-Mitgliedern zu besetzen. Dies sind Mitglieder, die ihren Sitz in diesen Gremien nicht der Wahl durch den Parteitag verdanken, sondern einer anderen Funktion, beispielsweise ihrer Mitgliedschaft in einer Regierung oder einem Amt in einer anderen Parteigliederung, häufig dem Vorsitz in einer Vorfeldorganisation. Dies führte dazu, daß zum Teil nur noch eine Minorität dieser Gremien gewählt wurde, während die Mehrzahl ihre Sitze "kraft Amtes" inne hatte. So wählte die FDP vor 1967 nur noch 18 ihrer 35 Bundesvorstandsmitglieder und die CDU wählte 1962 ganze sieben ihrer 69 Bundesvorstandsmitglieder durch den Parteitag, während weitere 16 vom Bundesausschuß bestimmt wurden, drei kooptiert wurden und die restlichen 43 Sitze auf ex officio-Mitglieder entfielen<sup>37</sup>. Durch die Bestimmungen des Parteiengesetzes, das vorsieht, daß maximal 20 Prozent der Mitglieder eines Gremiums kraft Amtes besetzt werden dürfen (Parteiengesetz, §11,2), sahen sich CDU, CSU und FDP zu einer gründlichen Überarbeitung ihrer Parteistatuten veranlaßt. Eine Ausnahme bildete die SPD, deren Parteivorstand auch zuvor ausschließlich aus gewählten Mitgliedern bestanden hatte<sup>38</sup>. Während alle anderen Parteien einen Parteivorsitzenden wählen, wird diese Funktion bei den Bündnisgrünen auf Landes- und Bundesebene in der Regel durch zwei gleichberechtigte Sprecher ausgeübt.

#### 4. Parteitag

Die Parteitage bzw. Mitgliederversammlungen sind laut Parteiengesetz - und damit laut Parteisatzungen - der oberste Souverän. Diese Versammlungen wählen nicht nur die jeweiligen Parteieliten, sondern legen auch die politischen Richtlinien für diese fest. Dies bedeutet jedoch nicht, daß innere Struktur und Prozesse in allen Parteien gleichermaßen offen für die Beteiligung einfacher Mitglieder sind. Hinsichtlich der formalen Partizipationsrechte gibt es zum Teil erhebliche Unterschiede, wobei die sogenannten etablierten Parteien CDU, CSU, FDP, und SPD ihren Mitgliedern zum Teil deutlich höhere Hürden aufbauen als die Bündnisgrünen<sup>39</sup>. Relativiert wird dieser Befund allerdings durch die Mitgliederschwäche von Bündnis 90/Die Grünen und durch die Tatsache, daß die Partizipationsrate in allen Parteien vergleichsweise gering ist<sup>40</sup>. Im Endeffekt bedeutet dies, daß sich häufig eine kleine Gruppe aktiver Parteimitglieder bei der programmatischen Beschlußfassung und bei der Personalauswahl für höhere Ebenen der innerparteilichen Machthierarchie sowie bei der Nominierung für Wahlämter gewissermaßen selbst kontrolliert. Anders ausgedrückt: Wer sich in einer Partei engagiert, hat vergleichsweise gute Chancen, sich im innerparteilichen Willensbildungsprozeß Gehör zu verschaffen und nach einigen Jahren in der Hierarchie aufzurücken, wobei mitglieder-

schwache Parteien (FDP, Bündnis 90/Die Grünen) natürlich schnellere Aufstiegswege bieten. Die Frage der innerparteilichen Demokratie muß also nicht zuletzt unter der Perspektive vergleichsweise niedriger tatsächlicher Beteiligung einfacher Parteimitglieder an den innerparteilichen Entscheidungsprozessen diskutiert werden.

Dennoch ist die Parteibasis keineswegs machtlos. Sie kann ihren Einfluß in erster Linie auf den Parteitag geltend machen. Obwohl die Erfahrung zeigt, daß die Parteiführungen durch die Kontrolle der Tagesordnung und durch Strukturierung der Anträge über Antragskommissionen den Ablauf vergleichsweise gut kontrollieren können<sup>41</sup>, sind die Führungen der etablierten Parteien nicht vor Überraschungen gefeit. Die Delegierten aller Parteien haben im Rahmen bestimmter Verfahrensregeln (die sich nicht grundsätzlich unterscheiden) die Möglichkeit, Tagesordnung und Ablauf der Parteitage mittels Dringlichkeitsanträgen und Geschäftsordnungsanträgen zu beeinflussen und damit die Parteitagsregie der Führungseliten zu durchkreuzen. Die Abwahl des SPD-Vorsitzenden Rudolf Scharping durch den Mannheimer Parteitag im November 1995 war sicher ein außergewöhnliches Ereignis. Allerdings gibt es zahlreiche, wenngleich auch weniger spektakuläre Beispiele dafür, daß trotz vermeintlich guter Vorbereitung die sogenannte Parteitagsregie nicht vermochte, die Entscheidungen der Delegierten in die gewünschte Richtung zu lenken. Eine Sonderrolle spielen in dieser Hinsicht Bündnis 90/Die Grünen, deren Parteitage sich generell durch einen wesentlich weniger von den Parteiführungen kontrollierten Ablauf auszeichnen<sup>42</sup>. Dies kann, wie erwähnt, nicht in erster Linie durch größere Partizipationsrechte der Delegierten während der Parteitage erklärt werden. Vielmehr muß die spezifische parteiinterne politische Kultur mit in Rechnung gestellt werden.

## 5 Parteilat

Auf Bundes- und Landesebene kennen alle Parteien die Einrichtung des sogenannten kleinen Parteitages - des Parteiausschusses oder Parteilates -, der mehrmals im Jahr tagt und sich mit den politischen Grundsatzfragen befaßt, die entweder beim vorhergehenden Parteitag unerledigt geblieben sind, von diesem zur Weiterberatung an den kleinen Parteitag überweisen wurden, oder die zwischenzeitlich neu an Relevanz gewonnen haben. Da diese Gremien aber weder an der Auswahl der Parteiführung teilnehmen noch gegenüber der Parteiführung oder den Parlamentsfraktionen weisungsbefugt sind, spielen sie im Prozeß innerparteilicher Willensbildung nur eine untergeordnete Rolle.

Die GRÜNEN schrieben ihrem Bundeshauptausschuß bis zur Parteilreform von 1991 eine erheblich stärkere Rolle zu. Grundlage hierfür war das Ideal der Basisdemokratie, das der Basis die Kontrolle der Parteiführung, (Satzung vom Oktober 1990, § 8a) und der jeweiligen Parlamentsfraktionen übertrug<sup>43</sup>. Da nicht kontinuierlich Parteiversammlungen abhalten werden können, vor denen sich die Funktions- und Mandatsträger der Partei verantworten müssen, wurden die Parteiausschüsse mit dieser Aufgabe betraut. Die Erfahrung zeigte jedoch, daß sich diese Ausschüsse rasch zu vergleichsweise autonomen,

auch der Basis kaum verantwortlichen Zentren fundamentalistischer Politik sowie zum Fokus strömungspolitischer Grabenkämpfe entwickelten. Dies war nicht zuletzt deshalb der Fall, weil der basisdemokratische Anspruch an die Grenzen der bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit stieß. Parlamentsabgeordnete sind nach Art. 38 des Grundgesetzes grundsätzlich in ihrer Entscheidung frei und nur ihrem Gewissen unterworfen, so daß eine echte Kontrolle der Mandatsträger durch die Parteigremien nicht durchgeführt werden konnte, weil zumindest während der Legislaturperiode keine Sanktionsmittel zur Verfügung standen. Nach der Wahlniederlage der GRÜNEN bei der ersten gesamtdeutschen Wahl von 1990 gewannen die Reformer innerhalb der Partei schnell an Einfluß, so daß sowohl in den meisten Landesverbänden als auch innerhalb der Bundespartei die Parteiausschüsse reformiert wurden. Die Bundespartei benannte den Bundeshauptausschuß auf dem Neumünsteraner Parteitag von 1991 in Länderrat um, hob die Trennung von Amt und Mandat für dieses Gremium teilweise auf (um eine bessere Verzahnung und Koordination zwischen Partei und Parlamentsfraktion sicherzustellen) und strich den Passus, daß dieses Gremium gegenüber dem Vorstand und der Fraktion weisungsbefugt sei, aus der Parteisatzung<sup>44</sup>. Wie oben erwähnt, entspricht der Länderrat nach weiteren Reformschritten inzwischen dem Parteirat anderer Parteien.

## 6 Aufstellung von Wahlbewerbern

Die Nominierung von Wahlbewerbern ist wohl das augenfälligste Beispiel für den Einfluß rechtlicher Rahmenbedingungen auf innerparteiliche Prozesse. Die Verfahren zur Aufstellung von Wahlkreis- und Listenkandidaten sind im Bundeswahlgesetz so detailliert geregelt, daß die Parteisatzungen so gut wie keine einschlägigen Regelungen enthalten. Den unteren Parteigliederungen kommt hier weit mehr Einfluß zu als den Parteiführungen. Wahlkreiskandidaten müssen sich in ihren jeweiligen Wahlkreisen durchsetzen, und diese Nominierungsprozesse werden weitgehend durch die lokalen politischen Verhältnisse bestimmt. Parteiführungen auf Landes- oder gar auf Bundesebene haben hierbei vergleichsweise wenig Einfluß, sieht man einmal von dem im Wahlgesetz vorgesehenen, aber so gut wie nie in Anspruch genommenen Recht des Landes- oder Bundesvorstandes ab, sein Veto gegen die Nominierung von Wahlkreiskandidaten einzulegen<sup>45</sup>. Auch die Aufstellung von Landeslisten geschieht fast ausschließlich nach regionalem Proporz und läßt den Landesvorständen oder dem Bundesvorstand vergleichsweise wenig Einfluß<sup>46</sup>. Dies bedeutet allerdings, daß die Fraktionsführungen sich der Loyalität zumindest ihrer direkt gewählten Abgeordneten nicht immer vollständig sicher sein können. Ein direkt gewählter Abgeordneter mit einer stabilen lokalen Basis kann sich gegenüber seiner Fraktionsführung und auch gegenüber der Führung seiner Regional- oder Landespartei durchaus Unabhängigkeiten erlauben.

## 7 Parteifinanzen

Die Regelung staatlicher Parteienfinanzierung ist ein weiterer zentraler Bereich direkter Einflüsse staatlicher Entscheidungen auf innerparteiliche Strukturen und Prozesse. Da die Details dieser Regelungen in diesem Band gesondert abgehandelt werden, sollen sie an dieser Stelle nur hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Organisation politischer Parteien thematisiert werden. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Entwicklung der Regelungen staatlicher Parteienfinanzierung ist die verfassungsrechtliche Stellung politischer Parteien als Mittler zwischen der Gesellschaft und den Institutionen staatlicher Willensbildung. Aus dieser staatsrechtlichen Konstruktion hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt gefolgert, daß Parteien nur für diejenigen Funktionen staatliche Gelder erhalten können, die der Sphäre staatlicher Willensbildung zugeordnet sind. Konkret sind dies die Kosten, die durch die Teilnahme an Wahlen entstehen<sup>47</sup>. Zusätzlich wurden erhebliche staatliche Zuschüsse an parteinahe politische Stiftungen zugelassen, die sich einer breiten Palette von Aufgaben widmen, von der Forschungsförderung bis hin zu Entwicklungshilfeprojekten in der Dritten Welt<sup>48</sup>. Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1992 waren jedoch direkte Zuschüsse an die Organisationen politischer Parteien mit dem Argument ausgeschlossen, das organisatorische Leben politischer Parteien sei originär dem Bereich politischer Willensbildung der Gesellschaft zuzuordnen und als staatsferner Bereich nicht durch staatliche Gelder zu alimentieren<sup>49</sup>. Die auf der geänderten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes basierende Neuregelung vom 1. Januar 1994 sieht nun erstmals seit 1966 auch direkte Zuschüsse an die Parteien vor. Hierbei handelt es sich um staatliche Zahlungen, die nicht ausschließlich mit den Kosten von Wahlkämpfen begründet werden, sondern als Zuschuß für die gesamte politische Arbeit von Parteien verstanden werden. Sie richten sich nach dem Umfang der Gelder, die Parteien über Spenden und Mitgliedsbeiträge selbst einwerben<sup>50</sup>.

Die prinzipiellen Auswirkungen staatlicher Parteienfinanzierung auf die Finanzverhältnisse der Parteien haben sich allerdings durch die Neuregelung nicht grundsätzlich geändert, weil das Bundesverfassungsgericht absolute Obergrenzen für den Umfang staatlicher Bezuschussung festgesetzt hat, um die Staatsfreiheit der Parteien zu gewährleisten<sup>51</sup>. Zumindest auf Bundesebene ist diese allerdings schon lange Fiktion: Der Anteil staatlicher Gelder am Budget der Bundesparteien lag Ende der achtziger Jahre (also vor dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes) zwischen 60 und 80 Prozent. Blickt man jedoch auf die Parteien insgesamt, so zeigt sich, daß die Parteien schon aus finanziellen Gründen keineswegs auf Mitglieder verzichten können. Der Anteil der Einkünfte aus Mitgliedsbeiträgen und Abgaben von Amtsinhabern sowie Mandatsträgern blieb zwischen den späten sechziger und den späten achtziger Jahren, trotz enormer kurzzeitiger Schwankungen als Resultat der Wahlzyklen, weitgehend stabil. Die klassische Mitgliederpartei SPD bestritt rund die Hälfte ihrer Einnahmen aus dieser Quelle, die CDU zwischen 30 und 40 Prozent, die CSU zwischen 20 und 25 Prozent, die FDP etwa 20 Prozent und die mitgliederschwachen GRÜNEN rund 10 Prozent<sup>52</sup>. Die oben genannten Neuregelungen haben keine dramatischen Änderungen zur Folge gehabt. Der Stellenwert

von Mitgliedsbeiträgen ist jedoch gewachsen. Da neben dem Wahlerfolg nun die Höhe der selbst generierten Einnahmen den Zufluß staatlicher Gelder bestimmt<sup>53</sup>, waren vor allem die bei Großspendern wenig beliebten Bündnisgrünen auf eine Steigerung ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen angewiesen. 1998 betrug der Anteil bereits rund 38 Prozent und lag damit deutlich über dem von CSU (knapp 30 Prozent) und FDP (rund 21 Prozent). Spitzenreiter war die SPD (knapp 52 Prozent) gefolgt von der PDS (knapp 55 Prozent) und der CDU (knapp 40 Prozent)<sup>54</sup>.

Die eingangs erwähnte Begrenzung staatlicher Zuschüsse an die Parteien hat zu einer stärkeren Position der Parlamentsfraktionen geführt. Da Parlamentsfraktionen unzweifelhaft der Sphäre staatlicher Willensbildung angehören, waren die Parteien in der Gestaltung der Alimentation ihrer Parlamentsfraktionen weitgehend frei. Längsschnittdaten zeigen, daß die Personalausstattung der Parlamentsfraktionen im Vergleich zur Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter in den Parteizentralen stark überproportional gestiegen ist.

## 8 Parteiorganisation und deutsche Einigung

In Anbetracht der bislang diskutierten prägenden Effekte des politischen Systems der Bundesrepublik auf die internen Strukturen und Prozesse der politischen Parteien ist es nicht überraschend, daß die Fusion der ehemals westdeutschen Parteien mit ihren ostdeutschen Partnern kaum dauerhafte organisatorische Spuren hinterlassen hat. Schließlich ist auch die staatliche Institutionenordnung Westdeutschlands ohne nennenswerte Veränderungen auf die fünf neuen Bundesländer ausgeweitet worden. Die im Zuge der Parteifusionen<sup>55</sup> notwendigen Satzungsänderungen waren bei CDU, FDP und SPD überwiegend als Übergangsregeln konzipiert, die meist schon nach vergleichsweise kurzen Fristen ihre Gültigkeit verloren. So räumte die SPD den östlichen Landesverbänden für eine kurze Zeit einen Bonus beim Delegiertenschlüssel für den Bundesparteitag sowie für den Bundesparteirat ein<sup>56</sup> und erhöhte vorübergehend die Zahl der Präsidiumsmitglieder. Einzig bleibender Effekt, der sich zumindest teilweise auf den Zusammenschluß mit der Ost-SPD zurückführen läßt, ist die Erhöhung der Zahl der Stellvertreter von drei auf vier im Jahre 1991 und auf fünf zwei Jahre später. Auch die FDP erweiterte bis 1991 befristet ihren Bundesvorstand, um zusätzlich Vertreter der neuen Landesverbände aufnehmen zu können<sup>57</sup>. Die CDU ging den umgekehrten Weg und wählte für die ersten zwei Jahre nach der Fusion nur einen statt vier stellvertretende Vorsitzende und reservierte diese Position für die ostdeutschen Landesverbände.

Einzig die GRÜNEN unternahmen den ernsthaften Versuch eines gleichberechtigten Zusammenschlusses mit dem aus den Bürgerbewegungen hervorgegangenen Bündnis 90, nachdem die ostdeutschen GRÜNEN bereits am Tag nach der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl ohne nennenswerte Sonderregelungen für ihre Landesverbände den westdeutschen GRÜNEN beigetreten waren. Zwar wurde dem neuen Partner eine Reihe von Sonderrechten zugestanden, beispielsweise die Gründung einer innerparteilichen Vereinigung namens 'Forum Bürgerbewegung', ein suspensives Veto

der ostdeutschen Landesverbände im Länderrat sowie die Schaffung eines Ost-Länderrates<sup>58</sup>. Bei einem Mitgliederverhältnis von rund 2200 (Bündnis 90)<sup>59</sup> zu 36 000 (GRÜNE)<sup>60</sup> zum Zeitpunkt der Fusion im Mai 1993 ist der Versuch, spezifisch ostdeutsche Politikformen und Politikinhalt in die neue gesamtdeutsche Partei einzubringen, bislang mangels Masse wenig erfolgreich. Auch die explizite Öffnung der Partei für sogenannte "freie Mitarbeit" war angesichts der traditionellen Offenheit der GRÜNEN gegenüber Mitarbeit und Kandidatur von Nicht-Mitgliedern wenig mehr als ein symbolisches Zugeständnis an die bürgerbewegte Skepsis gegenüber formalen Parteiorganisationen. Überspitzt formuliert ist von dem Projekt eines gleichberechtigten Zusammenschlusses von Bündnis 90 und den GRÜNEN in erster Linie der neue Parteiname sichtbar geblieben. Gänzlich anders liegt der Fall bei der PDS, die sich den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einer parlamentarischen Demokratie durch eine grundlegende Organisationsreform angepaßt hat.

#### IV Parteiorganisation und politische Konkurrenz

Neben den vom politischen System ausgehenden organisatorischen Homogenisierungseffekten stellen die organisationspolitischen Strategien der parteipolitischen Konkurrenz innerhalb eines Parteiensystems relevante Umweltveränderungen für politische Parteien dar, die Anpassungsleistungen induzieren können. Für das Ausmaß der organisatorischen Angleichung ist es dabei unerheblich, ob bestimmte Organisationsreformen einzelner Parteien auf tatsächliche oder falsch eingeschätzte gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen sind. Einerseits reagieren einzelne Parteien möglicherweise sensibler auf sich verändernde Umweltbedingungen als ihre Konkurrenten und signalisieren diesen durch erfolgreichen Organisationswandel ungewollt Handlungsbedarf. Andererseits kann eine falsche Interpretation der Situation eine Partei zu dysfunktionalen Reformen veranlassen, die u.U. sogar von den Konkurrenzpartei als Anregung aufgegriffen werden. Darüber hinaus kann von den Konkurrenzpartei unterschätzt werden, in welchem Ausmaß bestimmte Reformen innerhalb einer Partei zweckmäßig sind, während sie aufgrund der unterschiedlichen sozialen Verankerung für andere Parteien eher negative Folgen haben können. Die organisatorische Anpassung an die parteipolitische Konkurrenz ist also nicht in jedem Falle eine über die Konkurrenzsituation vermittelte Anpassung an sich verändernde Umweltbedingungen, sondern kann auch in erster Linie durch die eine falsche Interpretation der Wettbewerbsbedingungen hervorgerufen werden. Die Beispiele Frauenquote und Mitgliederentscheide illustrieren diese Dynamik der Parteienkonkurrenz.

*Frauenquote:* Ein wichtiger Impuls zur innerparteilichen Gleichstellung von Frauen ging zweifellos von den GRÜNEN aus, die seit ihrer Gründung 1980 die paritätische Berücksichtigung von Frauen bei der Vergabe von Ämtern und Mandaten durch verschiedene Satzungsregeln verbindlich festgeschrieben und weitgehend durchgesetzt haben. Die GRÜNEN waren die erste Partei in der Geschichte der Bundesrepublik, deren Fraktionsspitze im Bundestag zeitweise ausschließlich von Frauen besetzt war

(das sogenannte Feminat von April 1984 bis März 1985) und die mit einer reinen Frauenliste zu einer Landtagswahl antraten (Hamburg 1986). Naturgemäß war der Druck, diese Reformen zumindest teilweise nachzuvollziehen, innerhalb der SPD am stärksten, weil sich die Wählerpotentiale beider Parteien teilweise überschneiden und auch hinsichtlich der ideologischen Grundorientierungen Berührungspunkte existieren. 1988 führte die SPD nach intensiven innerparteilichen Diskussionen schließlich eine etwas abgeschwächte Form der Quotenregelung ein, die mit vergleichsweise großzügigen Übergangsfristen versehen war. Bis 1994 sollte erreicht sein, daß beide Geschlechter jeweils mindestens 40 Prozent aller von der Partei zu vergebenden Ämter besetzen (die Übergangsfrist für Mandate dauert bis 1998). Die Regelung, deren Zielsetzungen mittlerweile weitgehend erreicht wurden, ist bis 2013 befristet. Bis zu diesem Zeitpunkt, so die Erwartung, sollen starre Regelungen überflüssig geworden sein. Während die FDP bislang auf dem Standpunkt verharrte, es sei mit liberaler Politik nicht vereinbar, starre Quoten vorzuschreiben, ließ sich in der CDU diese Debatte zwar hinausschieben, aber nicht vermeiden. Als Mitte der neunziger Jahre sichtbar wurde, daß die 1986 beschlossene Selbstverpflichtung der CDU zur proportionalen Berücksichtigung der Frauen bei der Besetzung von Ämtern und Mandaten keine Auswirkungen zeigte, ging die Parteispitze im Spätsommer 1995 in die Offensive und schlug eine vergleichsweise moderate Quorumsregelung vor, die die erforderliche satzungsändernde Mehrheit auf dem Parteitag im Oktober 1995 allerdings knapp verfehlte. Eine abgeschwächte Version wurde schließlich im folgenden Jahr auf dem Hannoveraner Bundesparteitag im Oktober 1996 beschlossen und trat sofort in Kraft. Das Frauenquorum legt fest, daß bei allen Wahlen von der Kreisverbandsebene aufwärts der erste Wahlgang nur dann gültig ist, wenn das Frauenquorum von einem Drittel erreicht wird. Für alle weiteren Wahlgänge findet das Quorum keine Anwendung. Bei der Aufstellung von Wahllisten für Mandate soll von den vorschlagsberechtigten Gremien auf drei aufeinanderfolgenden Listenplätzen jeweils mindestens eine Frau vorgeschlagen werden. Gegenkandidaturen sind allerdings zu allen Positionen der vorgeschlagenen Liste möglich. Innerhalb der CSU hat die Diskussion um innerparteiliche Quotenregelungen bislang keine große Rolle gespielt. Die PDS gleicht hinsichtlich der Frauenquote den Bündnisgrünen: Abweichungen vom fünfzigprozentigen Frauenanteil bei innerparteilichen Ämtern bedürfen einer besonderen Begründung sowie eines entsprechenden Beschlusses der zuständigen Versammlung. Bei Wahlämtern findet sich hingegen nur eine Absichtserklärung in der Satzung, nach welcher auf die gleiche Beteiligung von Frauen hinzuwirken sei.

#### *Mitgliederentscheide:*

Seit den frühen neunziger Jahren zeigt sich bei den meisten Parteien die Tendenz, die Mitgliedschaft direkt an wichtigen Personal- und Sachentscheidungen zu beteiligen. Obwohl die GRÜNEN das Instrument der Mitgliederurabstimmung von Beginn an in ihrer Satzung verankert hatten, waren es die Sozialdemokraten nach dem überraschenden Rücktritt von Parteichef Björn Engholm im Jahr 1993, die diesem Instrument den Grad an öffentlicher Aufmerksamkeit bescherten, der dazu führte, daß auch die anderen Bundestagsparteien begannen, ähnliche Wege zu gehen. Seinerzeit war die Mitgliederbe-

fragung über den zukünftigen Vorsitzenden der SPD noch ohne Grundlage in der Satzung und repräsentierte in erster Linie den Versuch, sich öffentlichkeitswirksam aus der Führungskrise zu befreien. Die überraschend hohe Beteiligung und die positive Resonanz in der Öffentlichkeit führten dazu, daß entsprechende Regelungen in die Satzung aufgenommen wurden. Allerdings hat die Mitgliederabstimmung über den Parteivorsitzenden keinen rechtlich bindenden Charakter, da das Parteiengesetz die Wahl des Vorsitzenden durch den Parteitag (oder eine Hauptversammlung) vorsieht (§9.4). Wie bereits erwähnt, hat das Instrument der Mitgliederbefragung inzwischen Verbreitung gefunden. So bestimmte die CDU Nordrhein-Westfalens ihren Spitzenkandidaten für die Landtagswahlen 1995 auf diese Art und die FDP-Führung beschloß im Frühherbst 1995, den jahrelangen Streit um die Position der Partei zum sogenannten Großen Lauschangriff auf diese Weise entscheiden zu lassen. Die erhoffte einigende Wirkung blieb allerdings aus. Im Ergebnis führte der Mitgliederentscheid zum Rücktritt der FDP-Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, die sich mit ihrer skeptischen Haltung zu dieser Gesetzesnovelle bei den Mitgliedern nicht durchsetzen konnte<sup>61</sup>. Auch die Satzung der PDS sieht Urabstimmungen über programmatische und statuarische Fragen vor, sofern diese von einem Drittel der Kreisverbände verlangt werden.

##### 5. Verschiebung der Machtzentren? Die "drei Gesichter der Parteiorganisation"

Abschließend soll die Frage diskutiert werden, ob sich durch die oben dargestellten Anpassungsprozesse die Machtzentren innerhalb der Parteien verschoben haben und ob sich signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien ausmachen lassen. Als analytisches Hilfsmittel wird auf den Vorschlag von Katz und Mair zurückgegriffen, die zwischen drei Parteiarenen unterscheiden, nämlich der Partei in öffentlichen Ämtern, den Parteiführungsstäben und der Mitgliederorganisation<sup>62</sup>. Diese drei "Gesichter der Parteiorganisation", die in der Bundesrepublik noch durch die Parteistiftungen<sup>63</sup> ergänzt werden, unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer formalen Kompetenzen und Aufgabenstellungen; vielmehr bemißt sich ihr tatsächliches politisches Gewicht - also ihre Chance, sich in wichtigen politischen Streitfragen gegenüber den anderen Parteiarenen durchzusetzen - auch nach ihrer Ressourcenausstattung (vor allem mit professionalisiertem politischen Personal) und nach ihrem Zugang zu den Massenmedien.

Hinsichtlich der innerparteilichen Machtverteilung haben die Rahmenbedingungen des politischen Systems ebenfalls eine vereinheitlichende Wirkung gehabt. Dies wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sowohl bei SPD als auch bei Bündnis 90/Die GRÜNEN die Parlamentsfraktionen traditionell dem politischen Willen der außerparlamentarischen Partei untergeordnet sind bzw. sein sollen. Während bei der SPD das Machtzentrum traditionell bei den Parteiführungsstäben lag<sup>64</sup>, schreibt die Organisationsphilosophie der GRÜNEN der Mitgliederorganisation die führende Rolle zu. In beiden Fällen sind der Verwirklichung dieser Führungsansprüche schon durch die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Abgeordneten vergleichsweise enge Grenzen

gesetzt. Zusätzlich haben sich bei allen Parteien aufgrund der oben erwähnten Entwicklung der Ressourcenausstattung (vgl. Kapitel III.7) die Gewichte zugunsten der Parlamentsfraktionen verschoben. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der GRÜNEN, die zu Beginn der achtziger Jahre mit dem Ideal basisdemokratischer Politik angetreten waren, aber schon nach vergleichsweise kurzer Zeit erkennen mußten, daß der Versuch, die Parlamentsfraktion durch die Mitgliederorganisation zu kontrollieren, durch die Funktionsbedingungen des parlamentarischen Systems konterkariert wurde. Während die Mitgliederorganisation unter struktureller Rekrutierungsschwäche litt und die Parteiführungsstäbe überwiegend ohne professionelle Mitarbeiter auskommen mußten, etablierten sich in den Parlamentsfraktionen schnell Gravitationszentren programmatischer Arbeit und politischer Führung.

In der modernen Mediendemokratie hat sich außerdem der Zugang zu den Massenmedien zu einer essentiellen Machtressource entwickelt, der durch die Bauart des politischen Systems vorstrukturiert wird. Einerseits richtet sich die Medienaufmerksamkeit primär auf das Handeln der Regierungen und, davon abgeleitet, auf die Reaktionen der Parlamentseliten. Andererseits stehen den Parlamentsfraktionen im Gegensatz zu den Parteiführungsstäben ausreichend große Mitarbeiterstäbe für die Medienarbeit zur Verfügung. Verlierer in diesem Spiel ist bei allen Parteien die Mitgliederorganisation, die als dezentrale Amateurvereinigung praktisch nur auf den Parteitag ins Blickfeld der Medienöffentlichkeit rückt.

Der naheliegende Schluß, die Parteiführungen könnten versucht sein, sich ihrer Mitgliederorganisationen weitgehend zu entledigen, da diese entbehrlich seien und die Parteieliten bei der flexiblen Positionierung am politischen Markt behinderten<sup>65</sup>, ist freilich voreilig. Wie bereits erwähnt, sind Parteimitglieder nach wie vor eine wichtige Einkommensquelle der Parteien und deren fast ausschließliche Rekrutierungsbasis für Mandate und politische Ämter<sup>66</sup>. Außerdem spielt die Parteiorganisation eine zentrale Rolle im Prozeß der Interessenvermittlung, indem sie dazu beiträgt, das Handeln politischer Eliten an die Präferenzen der Wähler zu binden. Vor allem ist diese Linkagefunktion nicht nur demokratietheoretisch wünschenswert, sondern auch wahlpolitisch ertragreich. Breit angelegte empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß eine hohe Mitgliederdichte zur Stabilisierung der Parteiwählerschaft beiträgt. Gleiches gilt hinsichtlich der Stärke der organisatorischen Verbindungen zwischen Parteiorganisationen und Kollateralorganisationen<sup>67</sup>. Hierzu zählen neben den klassischen Vorfeldorganisationen auch gesellschaftliche Großorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften, die besondere Beziehungen zu einer Partei unterhalten<sup>68</sup>.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Prägekraft des politischen Systems bei den traditionell stärker parlamentarisch dominierten Liberalen und Christdemokraten die bestehenden Machtverhältnisse zementiert hat, während sich bei SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Machtverhältnisse entgegen der traditionellen Organisationsphilosophie zugunsten der Parlaments-

fraktionen verschoben haben. Die Mechanismen und Zwänge der bundesdeutschen parlamentarischen Demokratie haben also zu einer erheblichen Angleichung der innerparteilichen Machtverteilung dieser Parteien geführt.

### Literatur

<sup>1</sup> Zum Stellenwert formaler Parteistrukturen siehe Katz, Richard S. / Mair, Peter, Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations, in: dies. (eds.), *Party Organizations. A Data Handbook*, London u. a. 1992, S. 1-20.

<sup>2</sup> Vgl. Joachim Raschke, *Die Grünen. Wie sie wurden, was sie sind*, Köln 1993, S. 143ff.

<sup>3</sup> Vgl. Gudrun Heinrich, *Basisdemokratie (Regelungen und Revisionen)*, in: J. Raschke (Anm. 2), S. 488ff.; Thomas Poguntke, *Alternative Politics: The German Green Party*, Edinburgh (Großbritannien) 1993, S. 167ff.

<sup>4</sup> Vgl. Peter Lösche / Franz Walter, *Die SPD: Klassenpartei - Volkspartei - Quotenpartei*, Darmstadt 1992.

<sup>5</sup> Der Begriff Quorum wurde gewählt, um sich von dem in der Frauenbewegung und auf der politischen Linken gebräuchlichen Begriff Quote abzusetzen.

<sup>6</sup> Vgl. Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge (Großbritannien) 1988, S. 11ff.; R. S. Katz / Peter Mair (Anm. 1); Elmar Wiesendahl, *Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien*, Opladen 1998, S. 67.

<sup>7</sup> Vgl. A. Panebianco (Anm. 6), S. 17.

<sup>8</sup> Vgl. Klaus von Beyme, *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*, Wiesbaden 2000, S. 28; Richard S. Katz / Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in: *Party Politics*, 1 (1995) 1, S. 18.

<sup>9</sup> Vgl. Maurice Duverger, *Political Parties*, London 1964<sup>3</sup>, S. 18 und S. 63ff.; Richard S. Katz / Peter Mair, *The Evolution of Party Organization in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in: William Crotty (ed.), *Parties in an Age of Change*, special issue of the *American Review of Politics*, 14 (1993), S. 602; Sigmund Neumann, *Towards a Comparative Study of Political Parties*, in: ders. (ed.), *Modern Political Parties. Approaches to Comparative Politics*, Chicago-London 1956, S. 395-421.

<sup>10</sup> In der Literatur wird häufig auch der Begriff *Honoratiorenpartei* für diesen Parteientyp verwandt.

<sup>11</sup> Vgl. Joseph LaPalombara / Myron Weiner, *The Origin of Political Parties*, in: Peter Mair (Hrsg.), *The West European Party System*, Oxford (Großbritannien) 1990, S. 27; Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, New York u. a. 1967, S. 111; Max Weber, *The Advent of Plebiscitarian Democracy*, in: Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford 1990, S. 35f.; Kurt Lenk / Franz Neumann, *Einleitung*, in: dies. (eds.), *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*. Neuausgabe, Bd. 1, Darmstadt - Neuwied 1974, S. LXXff.; Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge (Großbritannien) 1976, S. 21.

<sup>12</sup> Vgl. R. S. Katz / P. Mair (Anm. 9), S. 603; S. Neumann (Anm. 9); M. Duverger (Anm. 9), S. 63.

<sup>13</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, *Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft*, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), *Deutsche Parteien vor 1918*, Köln 1973, S. 56 - 80; S. Neumann (Anm. 9), S. 405; K. Lenk / F. Neumann (Anm. 11), S. LXXIV.

<sup>14</sup> Vgl. Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 431ff.

<sup>15</sup> Vgl. Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6 (1965) 1, S. 20-41; Alf Mintzel, *Die Volkspartei*, Opladen 1984, S. 113ff.

<sup>16</sup> Vgl. Alf Mintzel, *Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/89 S. 12.

<sup>17</sup> Vgl. Samuel H. Barnes / Max Kaase et al., *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, London u.a. 1979; M. Kent Jennings/ Jan W. van Deth et al., *Continuities in Political Action: A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, Berlin-

New York 1990; Thomas Poguntke, Unconventional Participation in Party Politics - The Experience of the German Greens, in: *Political Studies*, 40 (1992) 2, S. 239 - 254.

<sup>18</sup> Vgl. Richard Stöss, *Die Republikaner*, Köln 1990; Hans-Gerd Jaschke, *Die rechtsextremen Parteien nach der Bundestagswahl 1998: Stehen sie sich selbst im Wege?*, in: Oskar Niedermayer, *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, Opladen 1999, S. 141-158.

<sup>19</sup> Vgl. Gero Neugebauer / Richard Stöss, *Die PDS*, Opladen 1996, S. 136.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 135ff.; Thomas Poguntke / Bernhard Boll, *Germany*, in: R. S. Katz/P. Mair (Anm. 1), S. 333f.

<sup>21</sup> Soweit nicht anderweitig ausgewiesen, basieren die folgenden Ausführungen auf den zu Beginn des Jahres 2001 gültigen Satzungen der jeweiligen Parteien. Für eine detaillierte Übersicht der wichtigsten Satzungsregeln von 1960 bis 1989 vgl. Th. Poguntke / B. Boll (Anm. 20), S. 317 - 388.

<sup>22</sup> Vgl. Wolfram Höfling, *Die Vereinigungen der CDU. Eine Bestandsaufnahme zu Organisationsstruktur, Finanzen und personeller Repräsentanz*, in: Heino Kaack / Reinhold Roth (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1980, S. 141; Josef Schmid, *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politik und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen 1990: S. 260f.

<sup>23</sup> Vgl. Hans Vorländer, *Die Freie Demokratische Partei*, in: Alf Mintzel / Herbert Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992<sup>2</sup>, S. 303f.

<sup>24</sup> Vgl. M. Duverger (Anm. 9), S. 107; Klaus von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, München 1982, S. 196f; Karlheinz Niclaß, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland* Paderborn u. a. 1995, S. 145-55.

<sup>25</sup> Vgl. Siegfried Heimann, *Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, in: Richard Stöss (Hrsg.), *Parteien-Handbuch*, Bd. 2, Opladen 1983, S. 2163.

<sup>26</sup> Vgl. Jürgen Dittberner, *FDP - Die Partei der zweiten Wahl*, Opladen 1987, S. 123.

<sup>27</sup> Vgl. Christine Landfried, *Parteifinanzen und politische Macht*, Baden-Baden 1990, S. 103ff.; Hans-Herbert von Arnim, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz 1991, S. 114ff..

<sup>28</sup> Vgl. Anmerkung 21; s. a. A. Mintzel / H. Oberreuter (Anm. 23); Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen 1993.

<sup>29</sup> Vgl. Siegfried Suckut / Dietrich Staritz, *Alte Heimat oder neue Linke? Das SED-Erbe und die PDS-Erben*, in: Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hrsg.), *Parteien und Wähler im Umbruch*, Opladen 1994, S. 182; Patrick Moreau / Viola Neu, *Die PDS zwischen Linksextremismus und Linkspopulismus*, Konrad-Adenauer-Stiftung, *Interne Studien* Nr. 76 (1994), S. 16.

<sup>30</sup> Vgl. Susanne Koch, *Parteien in der Region*, Opladen 1994, S. 253.

<sup>31</sup> Vgl. S. Heimann (Anm. 25), S. 2141ff.

<sup>32</sup> Vgl. J. Schmid (Anm. 22), S. 104f.

<sup>33</sup> Vgl. Hermann Schmitt, *Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, in: A. Mintzel / H. Oberreuter (Anm. 23), S. 164.

<sup>34</sup> Vgl. Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, S. 595.

<sup>35</sup> Vgl. G. Neugebauer / R. Stöss (Anm. 19), S. 128).

<sup>36</sup> Vgl. Thomas Poguntke, *Die Bündnisgrünen in der babylonischen Gefangenschaft der SPD*, in: Oskar Niedermayer (ed.), *Die Parteien nach der Bundestagswahl Opladen 1998*, S. 93f.; *Satzung vom März 2000*, §12,14,15).

<sup>37</sup> Vgl. H. Kaack (Anm.34), S. 381.

<sup>38</sup> Vgl. Thomas Poguntke, *Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany*, in: Richard S. Katz / Peter Mair (Hrsg.), *How Parties Organize: Adaptation and Change in Party Organizations in Western Democracies*, London 1994, S. 190f.

<sup>39</sup> Vgl. Th. Poguntke (Anm. 3), S. 140.

<sup>40</sup> Vgl. Horst Becker / Bodo Hombach, (Hrsg.), *Die SPD von innen. Bestandsaufnahme an der Basis der Partei*, Bonn 1983; Wolfgang Falke, *Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur der CDU 1981-1977*, Berlin 1982; Helmut Fogt, 'Basisdemokratie oder Herrschaft der Aktivisten? Zum Politikverständnis der Grünen', in: *Politische Vierteljahresschrift*, 25 (1984) 1, S. 97 - 114; Oskar Niedermayer, *Innerparteiliche Partizipation*, Opladen 1989; Uwe Pfenning, *parteilpolitische Aktivitäten, Sozialstruktur und politische Netzwerke der Grünen Rheinland-Pfalz im Jahr 1984: Eine Fallstudie*, in: Max Kaase / Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1987*, Opladen 1990, S. 193-214. Pfenning's Untersuchung zeigt zwar ein vergleichsweise hohes Aktivitätsniveau; dies kann

allerdings nicht überraschen, da die Untersuchung während der Gründungsphase des Landesverbandes durchgeführt wurde.

<sup>41</sup> Vgl. Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1991<sup>3</sup>, S. 154ff.

<sup>42</sup> Vgl. Joachim Raschke, *Die Parteitage der Grünen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.11/12/91, S. 46 - 54.

<sup>43</sup> Vgl. G. Heinrich (Anm. 3), S. 488ff.; Th. Poguntke (Anm. 3), S. 146.

<sup>44</sup> Vgl. Th. Poguntke (Anm. 3), S. 167ff.; Ferdinand Müller-Rommel / Thomas Poguntke, *Die Grünen*, in: A. Mintzel / H. Oberreuter (Anm. 23), S. 341ff.

<sup>45</sup> Vgl. H. Kaack (Anm. 34), S. 595.

<sup>46</sup> Vgl. Peter Haungs, *'Die Christlich demokratische Union Deutschlands (CDU) und die Christlich Soziale Union in Bayern (CSU)*, in: Hans-Joachim Veen (Hrsg.), *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa*, Bd. 1: *bundesrepublik Deutschland, Österreich, Paderborn u. a.*, S. 195; Oskar Niedermayer, *Innerparteiliche Demokratie*, in: ders./ R. Stöss (Anm. 28), S. 241.

<sup>47</sup> Vgl. Ch. Landfried (Anm. 27), S. 46; Heinrich Oberreuter, *Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik*, in: A. Mintzel / H. Oberreuter (Anm. 23), S. 37f.

<sup>48</sup> Vgl. Ch. Landfried (Anm. 27), S. 110; H. H. von Arnim (Anm. 27), S. 133ff.; Henning von Vieregge, *Parteistiftungen*, Baden-Baden 1977; ders., *Die Partei-Stiftungen: Ihre Rolle im politischen System*, in: Götztrik Wewer (Hrsg.), *Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb*, Opladen 1990: S. 164-194.

<sup>49</sup> Vgl. H. Oberreuter (Anm. 47), S. 37f.

<sup>50</sup> Vgl. Wolfgang Rudzio, *Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25 (1994) 3, S. 394.

<sup>51</sup> Vgl. Arthur Gunlicks, *The New German Party Finance Law*, in: *German Politics*, 4 (1995) 1, S. 109.

<sup>52</sup> Vgl. Th. Poguntke (Anm. 36), S. 193ff.

<sup>53</sup> Vgl. Werner Kaltefleiter / Karl-Heinz Naßmacher, *Das Parteiengesetz von 1994 - Reform der kleinen Schritte*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24 (1994) 2, S. 254; Ulrich von Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2000, S. 86-93.

<sup>54</sup> Dies schließt die Abgaben von Amtsinhabern und Mandatträgern ein; Quelle: Webpage des Deutschen Bundestages.

<sup>55</sup> Zu den Parteifusionen vgl. O. Niedermayer/R. Stöss (Anm. 29).

<sup>56</sup> Die 1993 beschlossene und bis 2002 befristete partielle Berücksichtigung der Bundestagswahlergebnisse bei der Zahl der Parteitagsdelegierten begünstigt ebenfalls die mitgliederschwachen östlichen Landesverbände (Satzung vom 19. November 1993, § 41a).

<sup>57</sup> Vgl. H. Vorländer (Anm. 23), S. 302.

<sup>58</sup> Vgl. Thomas Poguntke / Rüdiger Schmitt-Beck, *Still the Same with a New Name? Bündnis 90/Die Grünen after the Fusion*, in: *German Politics*, 3 (1994) 1, S. 97ff.; Jürgen Hoffmann, *Die doppelte Vereinigung. Vorgeschichte, Verlauf und Auswirkungen des Zusammenschlusses von Grünen und Bündnis '90*, Opladen 1998; S.216-38.

<sup>59</sup> Vgl. Thomas Poguntke, *Bündnis 90/Die Grünen in Ostdeutschland: Von der Avantgarde zur Nachhut*, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1995.

<sup>60</sup> Auskunft Bundesvorstand Bündnis 90/Die Grünen.

<sup>61</sup> Vgl. Stefan Schieren, *Parteiinterne Mitgliederbefragungen: Ausstieg aus der Professionalität? Die Beispiele der SPD auf Bundesebene und in Bremen sowie der Bundes-F.D.P.*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 27 (1996), 2, S. 214-29.

<sup>62</sup> Vgl. R. S. Katz / P. Mair (Anm. 9), S. 594.

<sup>63</sup> Die Parteistiftungen spielen jedoch nicht zuletzt aufgrund der verfassungsrechtlich geforderten Unabhängigkeit hinsichtlich der parteiinternen Machtverteilung keine nennenswerte Rolle.

<sup>64</sup> Vgl. P. Lösche / F. Walter (Anm. 4), S. 181ff..

<sup>65</sup> Vgl. Katz, Richard S., *Party as Linkage: A Vestigial Function?*, in: *European Journal of Political Research*, 18 (1990), 1, S. 143-61.

<sup>66</sup> Vgl. Oskar W. Gabriel/Oskar Niedermayer in diesem Band; Susan E. Scarrow, *Parties and their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford (Großbritannien) 1996.

<sup>67</sup> Vgl. Thomas Poguntke, *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich*, Wiesbaden 2000, S. 249-60.

<sup>68</sup> Vgl. ebd., S. 35-41.