Alf Mintzel

Der akzeptierte Parteienstaat

Es gibt zahlreiche Artikel zu vielen Einzelaspekten der Geschichte und Entwicklung der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik. Inzwischen liegen auch eine Fülle von kurzgefaßten Überblicksdarstellungen und einige Standardwerke vor. 1989 war ein Jahr der Verfassungsfeiern und des Rückblicks auf 40 Jahre Geschichte der Bundesrepublik. Die Flut der schier unüberschaubaren Veröffentlichungen wird weiter steigen. Die hier vorgelegte „Bilanz“ soll nicht ein Versuch mehr sein, die Entwicklungsgeschichte der Parteien und des Parteiensystems steno-graphisch zu skizzieren. In diesem Beitrag werden im Scheinwerferlicht sozialwissenschaftlicher Parteienforschung einige Aspekte der Ausgangssituation und der Entwicklung erörtert. Dabei wird von emsiger Empirie und den üblichen Belegen abgesehen.

I.

Es wäre eine historische Legendenbildung, würden wir die Entwicklung der Bundesrepublik zu einer stabilen und zugleich flexiblen Parteiendemokratie als einen geradlinigen, von Anfang an klar vorhersehbaren Vorgang schildern. Zwar hatten der Untergang der Weimarer Republik und die nationalsozialistische Machtergreifung, der vergebliche Widerstand gegen das totalitäre NS-Regime, der totale Zusammenbruch und das Masseneleid der ersten Nachkriegsjahre neue parteipolitische Kräfte freigesetzt, die in Richtung auf einen modernen Parteienstaat hinwirkten, aber die spätere Entwicklung zum Parteienstaat der Bundesrepublik war von vielen, 1945/46 keineswegs vorhersehbaren und wenig kalkulierbaren Faktoren abhängig.

Die Entwicklung der wieder- und neugegründeten Parteien und die Etablierung des sich neu herausbildenden Parteiensystems waren großen Belastungen und Gefahren ausgesetzt: Erstens konnten historische Vorbelastungen, also alte konfessionelle und politische Spannungen und Konflikte, in neuer Form wieder wirksam werden, wie dies zum Beispiel die Auseinandersetzungen zwischen SPD und KPD oder zwischen der CSU und der Bayernpartei zeigten. Zweitens brachte die alsbald einsetzende Auseinanderentwicklung der westlichen und östlichen Besatzungszonen neue Belastungen mit, deren Auswirkungen zunächst nicht absehbar waren. Drittens barg die Tatsache, unter dem Diktat der jeweiligen Besatzungsmacht als „Lizenz-

partei“ zugelassen und zur Kooperation – wenn auch nur wider Willen oder nur mit beschränkter Zustimmung – verpflichtet worden zu sein, die Gefahr, als „Partei der Besatzer“ diffamiert zu werden. Viertens war ungewiß, welche Entwicklung die Parteien und das Parteiensystem einmal nähmen, wenn die besatzungspolitische Kanalisierung und die Abstützung durch die Lizenzpolitik eines Tages nicht mehr gegeben sein würden. Ein fünfter Gesichtspunkt: Es war ebenfalls nicht vorauszusehen, was bei einer anhaltend schlechten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Lage geschehen würde. Auch von dieser Seite konnte dem neuen Parteiensystem – wie ehemals dem Weimarer – Gefahr drohen. Es war in den ersten Nachkriegsjahren folglich keineswegs sicher, daß sich das neue Parteiensystem zu einem stabilen Faktor entwickeln würde.

Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des westdeutschen Parteiensystems war, wie angedeutet, in einem wesentlichen Maße auch Folge der Auseinanderentwicklung der Westzonen und der sowjetischen Besatzungszone. Im globalen und damit innerdeutschen gesellschaftlich-politischen Teilungs- und Polarisierungsprozeß wurde die Wiederherstellung der historisch überkommenen Grundstruktur gleich am Anfang durch den Teilungsprozeß entscheidend modifiziert und umgeprägt. Erst hierdurch wurde das eigentliche Muster geschaffen, das dann die weitere Entwicklung maßgeblich bestimmte. Die Entwicklung der westdeutschen Parteien und die Entstehung und Ausformung des westdeutschen Parteiensystems waren somit nicht nur eine Antwort auf die parteipolitischen Entwicklungen der Weimarer Republik, sondern auch eine unmittelbare Antwort auf die neuesten Entwicklungen in der sowjetischen Besatzungszone. Die Teilung und die Polarisierung Deutschlands trugen in sich vielfältige materielle, ideologische und sozialstrukturelle Momente einer langfristigen Konsolidierung und Stabilisierung des westdeutschen Parteiensystems. Die beiden Parteiensysteme blieben in ihren positiven und negativen Wirkungen aufeinander bezogen.

Die Bedeutung dieser Teilungsgeschichte für die Parteienstruktur und für die späteren Parteienkonstellationen in der Bundesrepublik läßt sich allein schon an der Frage ermesen, welche Position die Sozialdemokratie in einem gesamtdeutschen Staat, aber auch in der späteren Bundesrepublik hätte einnehmen können, und welche Entwicklung die SPD genommen hätte, wenn sie in der sowjetischen Besatzungszone 1945/46 nicht in die Vereinigung mit der KPD gepreßt worden wäre. Die SPD verlor durch die Gründung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) und durch die Teilung Deutschlands einen Gutteil ihres angestammten sozialen und politischen Mutterbodens. Die Gründung der SED im April 1956 hatte für die weitere Entwicklung des westdeutschen Parteiensystems einschneidende und weittragende Rückwirkungen.

II.

Die antithetische Frage, Neuaufbau oder Restauration, oftmals gestellt, führte zu antithetischen Antworten. Die Gründungs-, Aufbau- und Formierungsgeschichte der Parteien und des Parteiensystems der damaligen Besatzungszonen kann jedoch mit den Begriffen „Neuaufbau“, „Neubeginn“ oder „Restauration“ nicht angemessen erfaßt werden. Diese Begriffe hatten in der Ausgangssituation mindestens drei Dimensionen: eine historische, denn sie waren auf geschichtlich Vorausgegangenes bezogen; eine gesellschafts- und politisch-programmatische Dimension, denn jeder der Begriffe war auf gesellschaftlich-politische Gestaltung und Entwürfe, auf ein „grand dessin“, bezogen, und – nach den Erfahrungen mit dem totalitären NS-Regime – eine hochsensible politisch-moralische Dimension. Die Antithese suggerierte: Restauration ist schlecht, *Neuaufbau* – auch im Gegensatz zu *Wiederaufbau* angebracht – ist gut. Die Antithese vereinfachte und verzerrte, wie so viele Formeln und Alternativen, die Komplexität der Situation.

Neben den besatzungspolitischen Bedingungen müssen auch die nach 1945 mit der Teilung Deutschlands veränderten sozialstrukturellen und konfessionellen Rahmen- und Ausgangsbedingungen für die einzelnen Parteien und für die Parteienkonstellation in Betracht gezogen werden. Die allgemeine parteipolitische Entwicklung der Westzonen und die sich herausbildende Dominanz der Unionsparteien waren gewissermaßen historisch-sozialstrukturell und milieumäßig vorbestimmt. Das Verhältnis von Katholiken und Protestanten hatte im Deutschen Reich 1925 rund 33:64 Prozent betragen. In der späteren Bundesrepublik betrug das Verhältnis 1950 rund 46 Prozent Katholiken zu 51 Prozent Protestanten. Durch die Teilung hatten sich also die konfessionellen Gewichte verschoben. Der politische Katholizismus hatte ehemals seine Bastionen im Rheinland, in Westfalen, in Teilen Badens und Württembergs und in Bayern, also auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik. Ein gewandelter und bündnispolitisch im Sinne einer christlich-interkonfessionellen Sammlungspartei zum protestantischen Lager hin offener Katholizismus erhielt hierdurch in den Westzonen eine starke Ausgangsposition gegenüber der Sozialdemokratie, die durch die Teilung von ihren traditionellen Hochburgen in der stark protestantisch geprägten sowjetischen Besatzungszone abgeschnitten worden war. In realistischer Einschätzung der politischen Gesamtlage und der neuen Einflußmöglichkeiten entschied sich der katholische Episkopat, konfrontiert mit der Alternative Wiedergründung der Deutschen Zentrumspartei oder Neugründung der „Union“, für das neue christlich-interkonfessionelle Sammlungskonzept, das sich überdies bündnispolitisch auf die Formierung eines antisozialistischen „bürgerlichen Blocks“ unter der Führung der Unionsparteien ausdehnen ließ. Die SPD sah sich hingegen in der neuen Konstellation einem Zweifrontenkampf ausgesetzt: gegen die sowjetisch-kommunistische Seite einerseits und gegen das christlich-interkonfessionelle, antisozialistische Lager andererseits.

So war in den Westzonen schon 1946/47 die bipolare Grundstruktur des neuen

Parteiensystems angelegt. Die beiden großen Lager begannen sich abzuzeichnen. Beide Seiten verstanden entsprechend ihren verschiedenen weltanschaulichen Grundpositionen unter der Neugestaltung Deutschlands etwas anderes; keine Seite wollte die Restauration, aber jede Seite bezichtigte die andere, restaurativ zu wirken. Kurt Schumacher hatte schon im Sommer 1945 die antithetische Formel „Neubau durch Sozialismus“ geprägt und der neugegründeten CDU vorgeworfen, als Partei des Besitzbürgertums die Restauration der kapitalistischen Wirtschaftsordnung zu betreiben. Die „Union“ hingegen warf der wiedergegründeten SPD vor, als veraltete Klassenkampfpartei und Klassenpartei mit einer überlebten Gesellschaftslehre des 19. Jahrhunderts Nachkriegsaufgaben bewältigen zu wollen. Beide Großparteien erhoben aus ihrer jeweiligen historischen und ideologisch-programmatischen Perspektive einen Führungsanspruch bei der Neugestaltung Deutschlands.

Im Abstand von fast einem halben Jahrhundert läßt sich feststellen: Es entstand Neues auf der Grundlage von Altem, teils in Umprägung, teils durch neue Konstellationen überkommener Faktoren. Die imaginäre Stunde Null der Geschichtslosen gab es nicht. „Die Jahre zwischen Stalingrad und der Währungsreform waren nicht nur eine Phase revolutionären Umbruchs und eine Periode der ‚Außer‘-Ordentlichkeit, sondern zugleich auch eine unausgegrenzte Übergangszeit, eine Inkubationszeit mit seinerzeit unabsehbarem und unberechenbarem Entwicklungspotential.“

Die Tatsache, daß viele mögliche und tatsächliche Gefährdungen für die Entwicklung einer neuen, erfolgreichen Parteiendemokratie gebannt, abgeschwächt und überwunden werden konnten, grenzt an ein „Wunder“. Es gab nicht nur das sogenannte Wirtschaftswunder, sondern auch das „Wunder“ des neuen, sich durch Absorption und Konzentration stabilisierenden westdeutschen Parteienstaates und einer effizienten Parteienregierung.

III.

Die Parteien und das Parteiensystem sind älter als die Bundesrepublik selbst, denn die Gründungsdaten der Parteien, die die „Bonner Parteiendemokratie“ am meisten geprägt haben und noch immer verkörpern, liegen in den Jahren 1945/46. Die Parteien waren vor der Staatsgründung da, und die parteipolitische Vorgeschichte der Bundesrepublik ist ein wesentlicher Teil der späteren staatlichen Gründungsgeschichte. Die neuen und die wiedergegründeten Parteien schufen sich, vereinfacht und überspitzt formuliert, ihren Staat, den Parteienstaat der Bundesrepublik. Dieser Sachverhalt stellte sich in der damaligen verfassungspolitischen Diskussion komplizierter dar. Aber bei allem Streit hatte sich in den Westzonen in dem Punkt ein verfassungspolitischer Grundkonsens herausgebildet, daß nämlich im Gegensatz zur sowjetischen Besatzungszone eine konkurrenzoffene Parteiendemokratie geschaffen werden sollte. Der neue Parteienstaat sollte zugleich mit Vorbeugungsmaßnahmen gegen eine Wiederholung der Weimarer Parteienzersplitterung und gegen das Wiedererstarken antidemokratischer Parteien geschützt werden.

Der Begriff Parteienstaat war zu Beginn der Weimarer Republik als polemisches Schlagwort gegen die Weimarer Demokratie gerichtet worden. Damals hatte der Parteienstaat als schlechtes Gegenstück zu dem überkommenen Ämter- und Beamtenstaat der konstitutionellen Monarchie des Deutschen Reiches gegolten. Der Staatsrechtslehrer Carl Schmitt hatte am Ende der Weimarer Republik für den „Führerstaat“ plädiert und den gefährlichen antidemokratischen Tendenzen in der Gesellschaft und in den staatlichen Institutionen der Weimarer Republik ideologisch Vorschub geleistet. Wie er hatten damals viele im Parteienstaat der Weimarer Republik einen „zerstörerischen politischen Pluralismus“ am Werk gesehen und mit dieser Einstellung den Antiparteieneffekt geschürt. Die politische Grundeinsicht, wonach der moderne demokratische Staat durch konkurrierende politische Parteien regiert wird, wurde erst nach den Erfahrungen mit dem totalitären „Führerstaat“ allgemein akzeptiert.

In der Bundesrepublik erfuhr der Begriff des Parteienstaates trotz anfänglicher Vorbehalte sehr bald eine positive Wertung. Die verfassungspolitische Inkorporierung und staatliche Institutionalisierung der politischen Parteien und die vielfältigen gesetzgeberischen Abstützungen der *Parteiendemokratie* machten die Parteien im intermediären Konkurrenzgefüge zu besonders privilegierten Trägern des politischen Prozesses. Im normativen Funktionskatalog des Parteiengesetzes vom 24. Juli 1967 wurden die weitreichenden, umfassenden Hauptaufgaben der freien, dauernden Mitwirkung an „der politischen Willensbildung des Volkes“ und der „Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens“ detailliert spezifiziert. Über die staatliche Parteienfinanzierung wurde der stets anwachsende Finanzbedarf der politischen Parteien zu einem erheblichen Teil gedeckt. Die positive Bewertung hing in einem hohen Maße auch mit der Entwicklung der sogenannten Volksparteien zusammen. Nach dem Konzept ihrer Gründer sollten die 1945/46 neugegründeten Unionsparteien einen wirklich neuen Parteitypus darstellen, der sich von den alten bürgerlichen Parteimustern und den „unechten“ Volksparteien der Weimarer Zeit unterscheiden sollte. Es war ihr erklärtes Ziel, mittels dieser neuen Parteien die alten gesellschaftlichen Spaltungen zu überwinden, eine neue deutsche Demokratie zu errichten und langfristig zu stabilisieren.

Ohne Zweifel kamen die Unionsparteien dem sogenannten Volksparteien-Typus von Anfang an am nächsten. Doch waren auch schon bei der SPD unter den innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen der Entstehung der Bundesrepublik die Weichen in Richtung auf die Entwicklung zur Volkspartei gestellt. Nach einer damals achtzigjährigen Parteitradition konnte diese Entwicklung jedoch nicht von heute auf morgen erfolgen. Die beiden Großparteien, ihrem Verständnis nach Volksparteien genannt, entwickelten sich als demokratische Großorganisationen zu einem stabilen Aktionszentrum der parteienstaatlichen Herrschaftsorganisation. Die historischen Entwicklungslinien sind bekannt.

Nach 1945 herrschte aufgrund der Weimarer Erfahrungen die Befürchtung, eine erneute Auffächerung des Parteiensystems könnte prinzipiell die Regierungsfähigkeit des Staates in Frage stellen. Das „Weimarer Trauma“ ließ in den fünfziger und

sechziger Jahren manche Politiker und Publizisten für ein Mehrheitswahlrecht und ein Zweiparteiensystem nach britischem oder amerikanischem Muster plädieren. Aber die Entwicklung verlief doch eher in kontinentaleuropäischen Bahnen: Es blieb beim Mehrparteiensystem, innerhalb dessen sich ein „gemäßigter Pluralismus“ ausprägte. Sowohl die Zentralität und Dominanz von zwei Großparteien als auch die Koalitionsfähigkeit und -offenheit von Kleinparteien führte zu einer regierungsfähigen Parteiendemokratie. Das „Weimarer Trauma“ ist trotz neuer Beunruhigung wohl grundsätzlich überwunden.

Die Gesamtentwicklung des Parteiensystems hing nicht in dem Maße von der Technik der Wahlgesetzgebung und anderen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festigung des „Parteienprivilegs“ und zur Zementierung des Oligopols der Bundesparteien ab, wie es in den Kontroversen über das Wahlrecht, über das Parteiengesetz und die Parteienfinanzierung vielfach behauptet wurde. Der Streit um ein mehrheitsbildendes und einigungsförderndes Wahlrecht, der insbesondere Anfang der fünfziger Jahre unter dem Eindruck gewisser Auffächerungstendenzen wieder entbrannt war, erledigte sich gewissermaßen von selbst.

Die Konzentration, der Wandel und die Stabilität des Parteiensystems sowie die Bewährung des mehrheitsfähigen und regierbaren Parteienstaates hingen im wesentlichen von der Entscheidung der Wählerschaft ab. Und dies ist der auffallendste Unterschied zur Weimarer Republik: Die Funktionseliten und die meisten Wähler der Bundesrepublik akzeptierten grundsätzlich diesen parlamentarischen Parteienstaat und förderten durch ihre Wahlentscheidung und ihre Loyalität dessen Entwicklung. Die Wirkungen der Sperrklausel, der sog. Fünf-Prozent-Klausel, lagen darin, diese Gesamtentwicklung zu stärken und zu beschleunigen. Daß dabei die Gunst der wirtschaftlichen Entwicklung und die politische Abschirmung im westlichen Bündnissystem die breite Zustimmung wesentlich bedingt und erleichtert haben, ist ein Gemeinplatz.

IV.

Gegen die Bezeichnung Parteienstaat wurden immer wieder Einwände vorgetragen. Insofern muß auch darauf kurz eingegangen werden. Wenn hier die Bundesrepublik als ein Parteienstaat bezeichnet wird, so liegt dem nicht die sogenannte Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz zugrunde, sondern folgende weite Definition: Unter einer parteienstaatlichen Demokratie bzw. unter einem demokratischen Parteienstaat verstehen wir heute diejenige gesellschaftliche und politische Konfliktregelung, in welcher eine Mehrzahl dem Anspruch nach demokratisch organisierter und orientierter politischer Parteien sowohl im Bereich gesellschaftlicher Interessenvermittlung als auch im Bereich staatlicher Entscheidung und Steuerung eine dominante und zentrale Stellung einnehmen. Dominanz und Zentralität konkurrierender politischer Parteien bedeuten aber nicht, dies muß immer wieder betont werden, daß die Parteien eine Monopolstellung innehaben. Seit politische Parteien das Zentrum

der Herrschaftsorganisation westeuropäischer Demokratien besetzen, gab es immer andere konkurrierende Organisationen und Institutionen, zum Beispiel Gewerkschaften, wirtschaftliche Interessenverbände, Massenmedien, Kirchen usw., die von Parteien beanspruchte und auch parteizugeordnete Aufgaben und Leistungen teilweise wahrgenommen haben. Für den demokratischen Parteienstaat sind folglich Parteienwettbewerb und der Wettbewerb der politischen Parteien mit anderen Organisationen und Institutionen charakteristisch. Die Charakteristika des doppelten und in sich vielfältigen Konkurrenz-Gefüges der parteienstaatlich-demokratischen Herrschaftsorganisation der Bundesrepublik sind der Grund dafür, daß die idealtypische Bezeichnung „Parteienstaat“ in Frage gestellt und vom „Mythos Parteienstaat“ (Peter Haungs) gesprochen wurde. Der Idealtypus Parteienstaat ist, mit den Worten Max Webers formuliert, ein „Gedankengebilde“, das „durch einseitige Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte“ gewonnen wird. Wenn mitunter von „Verbände- und Gruppenstaat“ die Rede ist, kommt darin eine Überbetonung der interessenverbandlichen Dimension des Konkurrenz-Gefüges zum Ausdruck.

In diesem Konkurrenz-Gefüge demokratischer Konfliktregulierung nehmen die Parteien der Bundesrepublik vor allem folgende Aufgaben wahr: Organisation der allgemeinen, freien, direkten und geheimen Wahlen, Rekrutierung und Auswahl des politischen Führungspersonals, Artikulation und Bündelung gesellschaftlicher Interessen zu kompakten Politik-Konzepten, die Organisierung von Loyalität und Unterstützungen für die Entscheidungen im staatlichen Bereich, die parlamentarische Regierungsbildung, die Koordinierung der unterschiedlichen politischen Funktionsbereiche und -ebenen, spezielle Partizipationsangebote an die Bürger u. a. Manchmal wird Parteien wegen ihrer Funktionsvielfalt und angesichts ihrer Dominanz und Zentralität im politischen System irrtümlicherweise Omnipotenz zugeschrieben. Es sind mitunter die großen politischen Parteien, insbesondere die Großparteien selbst, die mit überzogenen Funktionsansprüchen solchen Fehleinschätzungen und überzogener Kritik Vorschub leisten.

In einer Bilanz der mehr als vierzigjährigen Entwicklungsgeschichte können jedoch folgende Tatsachen besonders hervorgehoben werden: Die politische Institution „Partei“ hat in der parlamentarisch-demokratischen Herrschaftsorganisation der Bundesrepublik ihre zentrale und dominante Stellung bewahrt. Trotz aller prinzipiellen strukturellen und normativen Probleme ist sie als politische Institution und als Instrument der Interessenvermittlung und demokratischen Konfliktregelung noch immer ohne wirkliche Alternative. Auf kritische Fragen und Zweifel läßt sich antworten: Die Parteien haben sich weder überlebt, noch sind sie „unweigerlich zum Aussteigen aus der Geschichte gezwungen“. Die Parteiendemokratie der Bundesrepublik hat sich entgegen düsteren Prognosen durch die Entwicklung der sogenannten Volksparteien nicht selbst aufgehoben, indem sie etwa zum „Einparteienstaat“ geworden wäre. Vielmehr hat sie sich als relativ flexibles Institutionsgefüge erwiesen.

Die Großparteien der Bundesrepublik sind auch keineswegs an den Grenzen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten angelangt; gemessen an den drängenden Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben weisen sie noch Problemlösungskapazitäten auf. Gewiß vor-

handene Struktur- und Funktionsschwächen, organisationspolitische Defizite und hierdurch verstärkte Legitimationsdefizite müssen nicht zwingend bedeuten, daß die Großparteien, die „Super-Strukturen“, oder gar die Institution „Partei“ selbst als politische Organisationsform veraltet und überholt sind oder in einer dramatischen Krise stecken. Allerdings ist es offensichtlich, daß am Ende des 20. Jahrhunderts neue gesellschaftliche Anforderungen und funktionale Erfordernisse für die Steuerungs- und Regierungsfähigkeit eine permanente Parteireform im Sinne einer Adaption und Flexibilisierung notwendig machen.

V.

In einem Rückblick auf die Entwicklung der Parteien und des Parteiensystems der Bundesrepublik ist noch ein anderer zentraler Aspekt zu erörtern: die Entwicklung der sogenannten Volksparteien als Typus und die zukünftige Entwicklung dieser Großparteien. Insbesondere aus dem Blickwinkel ausländischer Beobachter war es fraglich, ob der nach 1945 entwickelte Typus der zwei dominanten Großparteien und das hyperstabile Parteiensystem der Bundesrepublik im Rahmen der westlich-kontinental-europäischen Parteiensysteme eine „partielle Anomalie“ (Gordon Smith) darstellten.

Auf der sozialwissenschaftlichen Suche nach der Wirklichkeit der Großparteien wurden verschiedene Typologisierungsversuche unternommen. Der bekannteste stammt von Otto Kirchheimer, der in den „echten Volksparteien“/„Allerweltparteien“/„Catch-all-Parteien“ – er verwendete diese Termini synonym – einen nach dem Zweiten Weltkrieg neu entstandenen und noch immer neu entstehenden Parteitypus sah. Diesen neuen Parteitypus hielt er für ein allgemeines Entwicklungsprodukt der fortgeschrittenen Industriegesellschaften des Westens, für eine höher entwickelte Organisationsform und ein Handlungssystem, das besser funktioniere als der ältere Typus der demokratischen Massenintegrationspartei und seiner Varianten (SPD und Zentrum bis 1933). Der neue Typus der „echten Volkspartei“ habe eine höhere Integrations- und Problemlösungskapazität und zeichne sich zudem durch eine breitere Legitimationsbasis aus. Kirchheimer stellte die These auf, daß überall da im Westen, wo hoher Wohlstand herrscht, wo ein hohes Maß an sozialer Sicherheit erreicht ist und weiterhin garantiert wird, wo die (staatlichen) Wohlfahrtseinrichtungen der gesamten Bevölkerung zugute kommen und die Gesellschaft am Massenkonsum ausgerichtet ist, der neuartige Typus der „echten Volkspartei“ entstanden oder in Entstehung begriffen sei. Kirchheimer bezeichnete diesen Typus als westliche Partei schlechthin, charakteristisch und mustergültig für die entwickelten Industriegesellschaften und Wohlfahrtsstaaten der westlichen Welt. Seither galten die volksparteilichen Großparteien der Bundesrepublik quasi als Prototypen für die politische Organisationsform fortgeschrittener Industriegesellschaften mit parteienstaatlich-demokratischer Herrschaftsorganisation. Dabei waren Kirchheimers begriffliche und interpretative Aussagen durchaus problematisch.

Gordon Smith, der Deutschlandexperte der London School of Economics and Political Science, deutete die Entwicklung des westdeutschen Volkspartei-Typus als ein besonderes Geheimnis der Nachkriegsmetamorphose Westdeutschlands und als eine „partielle Anomalie“ in der westeuropäischen Parteiengeschichte. Die Entwicklung der Volkspartei der Bundesrepublik sei drei historischen Ausnahmebedingungen zuzuschreiben: 1. einem starken Grundkonsens in der Bevölkerung, 2. der „politischen Zentralität“ der Großparteien und 3. dem „ideologischen Trauma“, das der Nationalsozialismus hinterlassen habe. Unter „politischer Zentralität“ verstand Gordon Smith die Dominanz der Volksparteien in der parteienstaatlich-demokratischen Herrschaftsordnung der Bundesrepublik. Diese „politische Zentralität“ hätten sie nicht zuletzt durch die staatliche Parteienfinanzierung erhalten, die sie quasi zu „Staatsparteien“ habe werden lassen. Nach Gordon Smith stellte die „partielle Anomalie“ insofern keinen politischen Problemfall innerhalb der westeuropäischen Demokratien dar, als die Volksparteien der Bundesrepublik zu Garanten stabiler demokratischer Verhältnisse und handlungsfähiger Regierungen geworden seien. Doch auch er ging davon aus, daß hierzulande ein wirklich neuer Typus entstanden sei.

Es besteht kein Zweifel, daß nach 1945 die traumatischen Erlebnisse des NS-Regimes, das Nebeneinander von Hoffnung und Ohnmacht, von Neubeginn, Reformwille und Reaktion, von Aufbruch und Rückbesinnung sowie die neue europäische und globale Krätekonstellation gerade auf den Wieder- und Neubeginn des parteipolitischen Lebens und auf die Gestaltwerdung der großen demokratischen Parteien prägenden Einfluß hatten. Die neugegründeten Unionsparteien traten mit dem Anspruch auf, Konfessionen, soziale Klassen und Schichten, politisch-historische Landschaften und Landsmannschaften in einer großen Sammelpartei zu vereinigen. Ihr Selbstverständnis als neue Volkspartei bezogen sie ebenso auf die Organisationsform der Partei wie auf ihr übergreifendes Programm und ihre Politik. Doch war mit der Gründung und dem Aufbau der Unionsparteien tatsächlich gleich ein neuer Parteitypus entstanden?

Inzwischen mehren sich unter theoretischen und empirischen Aspekten Zweifel, ob dieser angeblich neue Typus der „echten Volkspartei“ überhaupt jemals auch nur annäherungsweise existierte. Jedenfalls gilt es heute unter Parteienforschern als ausgemacht, daß der von Kirchheimer skizzierte Typus nicht zum europaweiten entwicklungstypologischen Muster wurde.

VI.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten sich Gebilde entwickelt, die weder gänzlich neue Typen noch einfach Kopien älterer, überkommener Strukturtypen darstellten. Es gab nach 1945 keinen völlig neuen, einheitlich durchorganisierten Parteitypus, geschweige denn den Typus der „Allerweltpartei“/„Catch-all-Partei“ im Sinne von Otto Kirchheimer. Die demokratischen Großparteien waren und blieben Mischty-

pen mit sehr verschiedenen, heterogenen Strukturelementen und -eigenschaften. Die sozialstrukturelle, ideologisch-programmatische und organisatorische Öffnung der Großparteien war schon vor 1933 zu beobachten gewesen. Sie setzte sich nach 1945 infolge der jüngsten deutschen Geschichte und im Rahmen neuer europäischer und globaler Machtkonstellationen beschleunigt fort. Die Großparteien transformierten sich allmählich zu modernen, Klassen, Schichten und Konfessionen übergreifenden, in sich hochkomplexen „Massen- und Apparatparteien modernen Typs“ (Mintzel).

Zahlreiche empirische Analysen sprechen dafür, daß es sich bei den sogenannten Volksparteien nicht um einen strukturell-funktional *einheitlichen*, nach bestimmten Merkmalen völlig durchorganisierten Parteitypus handelt. Die demokratischen Großparteien der Bundesrepublik, CDU/CSU und SPD, stellen bei allem Wandel noch immer in sich hochkomplexe Mischtypen dar, die aus verschiedenen Strukturelementen zusammengesetzt sind. Empirische Befunde belegen, daß die heutigen Großparteien der Bundesrepublik (noch immer) strukturfunktionale Elemente der (älteren) „demokratischen Massenintegrationsparteien“ (Sigmund Neumann), einer hochtechnisierten „Massen- und Apparatpartei“ (Sigmund Neumann) und einer Milieupartei umfassen können. Die SPD ist in Teilen Bayerns mitnichten das, was man, wenn auch noch so vage, unter einer „Volkspartei“ verstehen mag. CDU und CSU sind noch immer in regionalen Teilbereichen nachweisliche Milieuparteien oder relativ geschlossene Honoratiorengelbe. Auch im Rahmen der CDU-nahen Parteienforschung besteht nicht in allen Punkten Konsens darüber, ob die CDU ihren volksparteiischen *Anspruch* wirklich eingelöst habe, ob sie überall und auf allen Ebenen zur „Volkspartei“ geworden sei. Nur in dem Sinne stellt die moderne Großpartei *einen* Typus besonderer Art dar, indem sie sich von der „reinen“ Milieupartei, der „reinen“ Honoratiorenpartei, der „reinen“ liberalen Repräsentationspartei unterscheidet. Es wäre jedenfalls realitätsfern, in den Großparteien der Bundesrepublik so etwas wie *einen reinen*, nach bestimmten Merkmalen einheitlich durchorganisierten Organisationstypus zu sehen. Die formal-statutarischen Regelordnungen der Großparteien stehen dieser Eigenart nicht im Wege.

Wie immer dieser Mischtypus zusammengesetzt sein mag, die Großparteien sind noch in einem anderen Sinne locker organisierte Gebilde. Ihre binnenstrukturell vielfach segmentierten, fragmentierten und parzellierten Organisationselemente schließen sich quasi nur temporär, zum Beispiel bei Parteitag, zu fest strukturierten Einheiten zusammen. Es ließen sich zahlreiche empirische Beispiele dafür anführen, daß führende Akteure verschiedener Organisationsteile von ihren Initiativen und Aktivitäten gegenseitig nichts oder „nur aus der Zeitung“ wissen, daß die kommunikative Vernetzung verschiedener Organisationsteile und regionaler Parteikomplexe untereinander zum Teil relativ schwach ist und Abschottungstendenzen bestehen.

Diese Organisationswirklichkeit des komplexen Mischtypus „Großpartei“ erklärt zum Teil die Schwierigkeiten und Widersprüchlichkeiten in der theoretischen und empirischen Diskussion. Möglicherweise resultiert ein Gutteil der bisherigen großen Integrationskapazität der sogenannten Volksparteien gerade daraus, daß sie hoch-

komplexe Mischtypen darstellen und deshalb als Vehikel für sehr verschiedene Umweltbedingungen und Anforderungen dienen können.

VII.

In der hochorganisierten Industriegesellschaft und im interventionistischen Industriestaat der Bundesrepublik bedarf die politische Institution „Partei“ zur Erfüllung der tatsächlichen und normativ zugewiesenen Aufgaben einer entsprechend ausdifferenzierten, komplexen, multifunktionalen und flexiblen Organisation. Sie ist eben nicht nur ein verfassungsrechtlich sowie bundes- und landesgesetzlich privilegierter Mitgestalter und Mitträger des politischen Prozesses, sondern zugleich ein Vehikel und Instrument zur Realisierung dieser multifunktionalen Trägerschaft. Die Großparteien standen und stehen unter Anpassungsdruck. Angesichts neuer Herausforderungen erwiesen sich alte Strukturen als hinfällig.

Die Großparteien versuchten ihre Organisationsform den gewachsenen Aufgaben der gesellschaftlichen Integration, der Interessenartikulation und -aggregation sowie der gouvernementalen Steuerung anzupassen. Die staatlichen Aufgaben umfassen der Daseinsfürsorge und planender Regulierung sozialökonomischer Entwicklungen führten bei fortschreitender Technisierung und Nutzbarmachung von Technologien im politischen Bereich zur strukturell-funktionalen Anpassung an gesellschaftlich-politische Entwicklungen. Als Agenten der Organisation der politischen Macht und als Mit-Gestalter und treibende Momente der gesellschaftlichen Entwicklung haben die Großparteien vor allem ihre Apparate ausgebaut und die Parteiorganisation als Vehikel und Instrument durchzuorganisieren versucht. Dabei spielte die staatliche Parteienfinanzierung eine nicht geringe Rolle.

Im Prozeß ihres weiteren Wandels veränderten die „Übergangsgebilde“ und Mischtypen der Großparteien in unterschiedlichen Entwicklungsphasen nicht gleichermaßen alle Strukturteile. In den Wandlungsprozeß einbezogen waren vor allem die Parteiapparate auf den verschiedenen Ebenen, insbesondere aber die Landes- und Bundesgeschäftsstellen und die parteinahen Stiftungen. Sigmund Neumann hatte bereits im Jahre 1932 vom „Übergang von den Persönlichkeits- und Honoratioren-Parteien zu den Massen- und Apparat-Parteien“ gesprochen. Er hatte diese von ihm als „Strukturgesetz der modernen Parteien“ apostrophierte Entwicklungsrichtung generell auf „ökonomisch-soziale Wandlungen“ zurückgeführt, jedoch nur allgemein von „einer durchgehenden Angleichung zwischen dem bürokratischen Parteiapparat und den Betrieben der modernen Wirtschaft und des modernen Großstaats“ gesprochen.

Der informierte Beobachter erkennt in der Entwicklung der demokratischen Großparteien unschwer strukturell-funktionale Adaptionsprozesse an die Fülle wachsender Aufgaben und an die technischen Rahmenbedingungen der Politikgestaltung. Die Weiterentwicklung bzw. permanente Reorganisation der Großparteien war gekennzeichnet durch Bürokratisierung, Rationalisierung, Professionalisierung

sierung, politische Rollendifferenzierung, Technisierung und – mit Einschränkungen – durch Zentralisierung sowie durch Ausdifferenzierung der Parteiorganisation in Exekutivorgane und (Führungs-)Stäbe, in Suborganisationen wie Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise und in Nebenorganisationen wie Wirtschafts- und Verlagsbetriebe oder Stiftungen. In der Entwicklungsgeschichte der bundesrepublikanischen Großparteien richtete sich ein Gutteil der organisationspolitischen Bemühungen der hauptamtlichen Apparate, insbesondere aber der Landes- und Bundesgeschäftsführungen, auf die schrittweise Durchrationalisierung und Vereinheitlichung der Organisationsgebilde und Organisationsteile. Die Bemühungen um eine Durchorganisation und einen Zusammenschluß zu einem effektiven Strukturtypus waren geradezu ein Charakteristikum der Großpartei. Es waren zum Teil schleichende, in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Prozesse der Verwandlung der Großparteien in „politische Tendenz- und Dienstleistungsbetriebe“ mit vielen Hunderten von hauptamtlichen Angestellten.

Trotz aller Wandlungen entwickelten sich die politischen Großparteien jedoch nicht zu „Allerweltparteien“, zu sozial und geistig „*entorteten*“ und „*kontextlosen* Superstrukturen“ (Wilhelm Hennis). Sie blieben, empirisch nachweisbar, weltanschaulich und sozialstrukturell deutlich identifizierbare und unterscheidbare „Tendenzbetriebe“. Zahlreiche Kerngruppen-Analysen zeigen zwar, daß die Großparteien der Bundesrepublik unter dem Gesichtspunkt ihrer Mitglieder- und Wählerbasis tatsächlich in hohem Maße Klassen, Schichten, Landsmannschaften und Konfessionen übergreifen, daß sie aber zugleich charakteristische sozialstrukturelle, weltanschauliche Alignements und Affinitäten behielten. Trotz der sozialstrukturellen Nivellierungstendenzen in ihren Mitgliedschaften weisen die Großparteien kennzeichnende Unterrepräsentationen, Überrepräsentationen und Nicht-Repräsentationen auf, die Sozialbarrieren verdeutlichen. In den Nivellierungstendenzen zeigt sich allerdings eine sozialstrukturelle Selektivität, die beiden Großparteien gemeinsam ist, nämlich die zunehmende Tendenz, zur politischen Organisation des öffentlichen Dienstes zu werden.

VIII.

Wie gesagt, die Plädoyers für ein Mehrheitswahlrecht und ein für effizienter gehaltenes Zweiparteiensystem nach britischem und amerikanischem Muster wurden von den tatsächlichen Entwicklungen überholt und als „Problem“ durch die Effizienz einer regierungsfähigen Parteiendemokratie historisch erledigt. Das kontinentaleuropäische Grundmuster des Mehrparteiensystems setzte sich auch nach 1945 wieder durch. Dies ist wahrscheinlich eine der wichtigsten politischen Einsichten, die aus der Parteiengeschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und speziell auch aus der Wirklichkeit des westdeutschen Parteiensystems gewonnen werden kann: daß Mehrparteiensysteme nicht notwendigerweise zu instabilen, ineffizienten Parteiregierungen oder gar zu Regierungsunfähigkeit führen müssen. Klein-

bzw. Nebenparteien sind nicht eo ipso dysfunktionale „Störer“ des demokratischen Prozesses. Auch hier sind die Sachverhalte viel komplizierter und komplexer.

Die Siegermächte waren bei allem Dissens über die gesellschaftlich-politische Neugestaltung Deutschlands in bezug auf die deutschen Parteigründungsinitiativen zumindest in einem Punkt einig gewesen, eine Parteienauffächerung ähnlich der Weimarer Konstellation zu verhindern und eine Konzentration der politischen Kräfte Deutschlands auf wenige Großparteien zu fördern. Durch ihre besatzungs-politischen Maßnahmen und auch durch deutsche Bestrebungen wurde dieser Effekt, zumindest in den ersten Nachkriegsjahren, erreicht, obgleich nicht überall in gleich effektiver Weise. Die Frage, ob und in welchem Maße die Sammlung und Konzentration der politischen Kräfte in wenigen „Lizenzparteien“ auch nach der kanalisierenden und abstützenden Lizenzpolitik anhalten und zu einer dauerhaften Stabilisierung des westdeutschen Parteiensystems führen würde, war bis in die fünfziger Jahre hinein offen.

In der Tat, mit ihrer Gründung erlebte die Bundesrepublik eine Phase der Auffächerung und drohenden Zersplitterung des neuentstandenen Parteiengefüges. Mit der Lockerung und schließlich Aufhebung des Lizenzzwanges entstanden zwischen 1948 und 1950 rund 20 neue Parteien. In den Unionsparteien zeigten sich konfessionelle, landsmannschaftliche und regionale Risse. Die von den Besatzungsmächten verordnete Anbindung „abweichender“ Kräfte an die „Lizenzparteien“ der ersten Stunde hatte die tatsächliche Integrationskapazität und die charakteristischen Integrationsschwächen der Unionsparteien nicht so augenscheinlich werden lassen. Es schien für eine Weile so, als ob alte regionale sozio-kulturelle Milieus und alte politische Konfliktlagen wieder an Kraft gewönnen. Der Krieg und die Kriegsergebnisse hatten neue Interessengruppen entstehen lassen, die eine eigene parteipolitische Repräsentanz geltend machten. So stellte sich heraus, daß insbesondere die Vertriebenenengruppen, die sich schon zu Landsmannschaften in sogenannten Selbsthilforganisationen gefunden hatten, nicht alle wirklich an die großen Parteien hatten gebunden werden können.

Die bereits 1947/48 auf der Länderebene einsetzende Auffächerung des westdeutschen Parteiensystems zeigte sich dann in der Bundestagswahl 1949 darin, daß neben SPD, CDU, CSU und FDP die Deutsche Partei (DP), das Zentrum (Z), die Bayernpartei (BP), die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) und der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) in den Bundestag einzogen. Die Parteiengruppen, aus denen 1950 der Gesamtdeutsche Block bzw. der Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten hervorgegangen waren, gewannen Anfang der fünfziger Jahre vorübergehend größere Bedeutung. In die Phase der Auffächerung fiel auch die Gründung der Gesamtdeutschen Volkspartei (GVP) als einer bürgerlich-demokratischen Oppositionspartei. Stark kirchlich engagierte Politiker wie die damalige Vorsitzende des Zentrums, Helene Wessel, und der 1950 aus Protest gegen die Außenpolitik Konrad Adenauers zurückgetretene CDU-Bundesinnenminister Gustav Heinemann waren die Hauptinitiatoren dieser Gründung.

Daß aber die „Blüte“ der zumeist bürgerlichen Splitterparteien nur von kurzer

Dauer war, signalisierte schon die Bundestagswahl von 1953, noch deutlicher aber die von 1957. In der Bundestagswahl von 1957 errangen CDU und CSU die absolute Mehrheit. Die bürgerlichen Splitterparteien schieden bis auf die Deutsche Partei aus dem Bundesparlament aus. Das Parteiensystem der Bundesrepublik hatte einen tiefgreifenden Wandel durchgemacht und sich in einem vorher nie gekannten Maße stabilisiert. Die Stabilität des neuen Parteiensystems drückte sich vor allem in der hohen Konzentration der Wählerstimmen auf die Bundestagsparteien CDU/CSU, SPD und FDP aus. Von 1961 bis 1983 beherrschten CDU/CSU, SPD und FDP allein die parlamentarische Szene in Bonn. Stabilität und Effizienz des Parteiensystems gehörten wie das sog. Wirtschaftswunder zum „deutschen Nachkriegswunder“.

Bis Anfang der sechziger Jahre hatte dieser Konzentrationsprozeß hauptsächlich CDU und CSU begünstigt. Den Unionsparteien war es angesichts der Popularität und Führungsautorität des Bundeskanzlers und Bundesvorsitzenden der CDU, Konrad Adenauer, gelungen, in der Phase des anhaltenden wirtschaftlichen Aufstiegs und Wohlstandes die Auffächerung im sog. bürgerlichen Lager rückgängig zu machen. In der damaligen Konstellation des Ost-West-Konfliktes hatten weite Kreise der Bevölkerung im außenpolitischen Kurs Adenauers die besten Sicherheitsgarantien gesehen. CDU und CSU absorbierten die bürgerlichen Splitterparteien größtenteils. In dem Maße, wie die „Union“ als große Mehrheitspartei Stimmen dazugewann, reduzierte sich der sog. Bürgerblock auf wenige Parteien rechts von der SPD. Die SPD blieb vorerst noch in ihrem 30%-Turm gefangen und konnte mit ihren Alternativ-Konzepten zur Politik der Westintegration und der Sozialen Marktwirtschaft nicht überzeugen. Die guten Erfahrungen mit dem wirtschaftlichen Wiederaufbau, der anhaltende und der Bevölkerung zugute kommende Wohlstand, das Verlangen nach politischer Sicherheit im westlichen Militärbündnis, das Bedürfnis nach innenpolitischer Ruhe und Privatheit ließen Fragliches und Widersprüchliches des Bonner „Provisoriums“ und in der Politik der Unionsparteien nicht gewichtig genug erscheinen, um politische „Experimente“ zu befürworten.

Die neue „wehrhafte Demokratie“ trat ihren Feinden entgegen. Die 1949 gegründete, neonazistische Sozialistische Reichspartei (SRP), die ihre Schwerpunkte in Niedersachsen und Bremen hatte, wurde auf Antrag der Bundesregierung vom Bundesverfassungsgericht 1953 für verfassungswidrig erklärt und verboten. Die alte KPD, die durch das abschreckende Beispiel sowjetisch-kommunistischer Politik ohnehin zur Splitterpartei geworden war, wurde ebenfalls auf Antrag der Bundesregierung durch das Bundesverfassungsgericht 1956 für verfassungswidrig erklärt und durch das Verbot in die Illegalität abgedrängt. Die entschlossene verfassungspolitische Abwehr von Anti-Systemparteien war ebenfalls Ausdruck einer Konsolidierung der Parteiendemokratie der Bundesrepublik.

Nach der Bundestagswahl 1957 drängten in der SPD stärker werdende Kräfte auf eine Parteireform und auf einen Kurswechsel. Herbert Wehner, Willy Brandt und Fritz Erler wurden 1958 in den Bundesvorstand der SPD gewählt. Auf ihrem Godesberger Parteitag verabschiedete die SPD 1959 ein neues Programm und emp-

fahl sich mit ihren neuen Positionen mehr als zuvor den Mittelschichten und dem katholischen Bevölkerungsteil. Die programmatische Neuorientierung und das Einschwenken der SPD auf den außenpolitischen Kurs Adenauers im Jahre 1960 verbesserten in den folgenden Bundestagswahlen die sozialdemokratischen Wahlergebnisse. Neue innen- und außenpolitische Faktoren und Ereignisse – genannt seien der Berliner Mauerbau 1961, die „Spiegel-Affäre“ und die Kuba-Krise von 1962, der Abtritt Adenauers von der politischen Bühne 1963, die Führungsschwäche der CDU unter Bundeskanzler Ludwig Erhard, die außenpolitischen Meinungsverschiedenheiten in CDU und CSU – führten allmählich zu einem Umschwung der Wählergunst. Der „Genosse Trend“ stärkte die SPD. Mit Bildung der Großen Koalition am 1. Dezember 1966 erhielt die SPD ihre Regierungs- und Koalitionsfähigkeit bescheinigt.

Die SPD weckte und verstärkte Hoffnungen auf Reformen und bessere Wege in zentralen Politikbereichen, die Unionsparteien gerieten in die Defensive und wurden 1969 von der sozialliberalen Koalition in die Opposition geschickt. Die bipolare Grundstruktur des Parteiensystems hatte sich zu einem System zweier, fast gleichgewichteter Blöcke entwickelt. Es kam auf die kleine FDP an, ob die Unionsparteien oder die Sozialdemokraten die Bundesregierung stellen konnten.

Gewisse Erstarrungserscheinungen der CDU-geführten Regierungen und vor allem die Bildung der Großen Koalition im Jahre 1966 und der sozialliberalen Koalition im Jahre 1969 setzten links und rechts von den Bundestagsparteien politische Flankenkräfte frei. Neuformierungen traten auf den Plan: 1964 die „Nationaldemokratische Partei“ (NDP), 1965 die national-neutralistisch orientierte „Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher“ (AUD) und 1968 die „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP). Im Februar 1970 erfolgte die Gründung der „Kommunistischen Partei Deutschlands“ (KPD/Dortmund). Teile der Außerparlamentarischen Opposition (APO) gegen die Große Koalition, gegen die Notstandsgesetze und gegen den Vietnam-Krieg traten den Weg in die antiparlamentarische Fundamentalopposition gegen das „Bonner System“ an. Die neuen Formierungsvorgänge links und rechts von den etablierten Bürgerparteien waren Signale einer veränderten Gesamtsituation. Das noch von Bundeskanzler Erhard verkündete „Erbe der Nachkriegszeit“ war im Sinne des Wechsels der politischen Generationen gekommen. Die Nachkriegsgeneration, die die Weimarer Republik, das NS-Regime und den katastrophalen Zusammenbruch Deutschlands 1945 bestenfalls aus Geschichtsbüchern kannte, trat auf die politische Bühne. Der zum Teil spektakuläre Auftritt gab zu schlimmen Befürchtungen Anlaß. Es wurde an Weimarer Verhältnisse erinnert. Solche Befürchtungen erwiesen sich jedoch als Überschätzungen der Flankenkräfte.

Die Wahlergebnisse der siebziger Jahre widerlegten auch Behauptungen, wonach das Parteiensystem in eine Legitimationskrise gekommen sei. Im Gegenteil, die Wähler entschieden sich geradezu demonstrativ für die drei Parteien des Bundestages. Wie anders sollte die Tatsache verstanden werden, daß in den Bundestagswahlen 1972 und 1976 bei sehr hoher Wahlbeteiligung jedesmal 99,1 Prozent der abgegebenen Stimmen auf die Bundestagsparteien entfielen. Allerdings zeigte dann die

Entstehung der Umweltschutz-Bewegung und zahlreicher Bürgerinitiativen am Ende der siebziger Jahre, daß das Parteiensystem der Bundesrepublik vor neuen Bewährungsproben stand. Gefahren drohten vielleicht nicht in dem Maße, wie es die Extremismusdebatte und der „Radikalerlaß“ nahegelegt hatten. Auch der verkrustete innere Zustand und die Politik der Großparteien gaben Anlaß zur Kritik. Die Parteien des Bundestages waren neuerlich zu glaubhaften Antworten auf die großen Probleme unserer Zeit herausgefordert.

Auch die Parteiwerdung der GRÜNEN (1979/80) und der Einzug der GRÜNEN in den 10. Bundestag im Jahre 1983 führten nicht zu einer wirklich bedrohlichen Abschwächung der elektoralen Stabilität des Parteiensystems der Bundesrepublik. Es gelang zwar den beiden Großparteien nicht mehr, wie in ihrer besten Zeit, knapp über 90 Prozent der Wähler zu binden, aber bei den Bundestagswahlen 1983 und 1987 erzielten sie zusammen immerhin noch über 80 Prozent. Wenn die Konzentrationsprozesse im Parteiensystem der Bundesrepublik im kontinentaleuropäischen Vergleich eher Ausnahmeentwicklungen, eine „partielle Anomalie“, darstellten, dann war der Einzug einer kleinen Partei in den Bundestag eher eine Rückkehr zur Normalität und darüber hinaus sicher ein Anzeichen für die Flexibilität der parlamentarischen Demokratie.

Auch nach der Entwicklung der grün-alternativen Initiativen zur Partei der GRÜNEN läßt sich das Parteiensystem der Bundesrepublik mit Giovanni Sartori noch immer als Typus eines „gemäßigten Pluralismus“ klassifizieren. Nach Sartori gehören zu den Merkmalen dieses Typs erstens eine Fragmentierung des Parteiensystems in drei bis fünf relevante Parteien, zweitens eine relativ geringe ideologische Distanz der relevanten Parteien untereinander, drittens eine gemäßigt ideologische Wettbewerbssituation (d. h. weder stark zentripetal noch stark zentrifugal), viertens die Tendenz zur „bipolaren Koalitionsfiguration“ (Beispiel: CDU, CSU, FDP versus SPD, Grüne) und fünftens die Abwesenheit von linken und rechten Anti-Systemparteien bei der „Organisation der Macht“. Inzwischen ist es fast gewiß, daß die ultra-rechte Partei „Die Republikaner“ (REP) die bundespolitische Reizschwelle politischer Relevanz nicht überschreiten und nicht in das Parlament einziehen wird. Ihr Erfolg bzw. Mißerfolg hängt nicht zuletzt auch von den komplexen Wechselbeziehungen zwischen Großparteien und Kleinparteien ab.

IX.

Unter der Decke des „gemäßigten Pluralismus“ steckte auf den verschiedenen Ebenen der demokratischen Herrschaftsorganisation immer ein Vielparteiensystem. Das Parteiensystem wird realiter stets von der Gesamtheit aller existierenden Parteien, von Großparteien *und* (zahlreichen) Kleinparteien sowie von ihren mannigfaltigen, komplexen Wechselbeziehungen konstituiert. Regionale und auf der Grundlage partieller Interessenlagen gebildete Kleinparteien haben in den „Etagen“ (politische Gemeinde, Landkreis, Bezirk, Bundesland, Bund) des Parteiensystems

ebenso ihren Platz und ihre spezifische Funktion wie Großparteien. Entwicklung und Wandel der Großparteien haben – dies zeigt die Parteiengeschichte der Bundesrepublik ebenfalls – die Vielzahl der Kleinparteien nicht zwangsläufig verschwinden lassen.

Die Vorstellung, daß die Großparteien, die sogenannten Volksparteien, in einer pluralistischen Gesellschaft lückenlos alle Positionen vertreten und bedienen könnten, ist eine Illusion. Die Integrationskapazität und Absorptionskraft der Großparteien ist (noch immer) groß, aber nicht unbeschränkt. Die „Catch-all-Partei“ ist unter empirischen und theoretischen Gesichtspunkten ein totalitärer Parteitypus, also ein „Uding“ in einem demokratischen Parteienstaat. Das hätte Otto Kirchheimer unschwer der ökonomischen Theorie von Anthony Downs entnehmen können. Aber die Parteienforschung liebt nun einmal ihre selbsterschaffenen Phantome.

In der Geschichte der Bundesrepublik gab es bisher insgesamt rund 130 Parteien, die sich seit 1949 an Bundes- oder/und Landtagswahlen beteiligten. Die größeren und wichtigeren unter ihnen sind durch die Entwicklung der Großparteien in den vorparlamentarischen Raum oder in lokale Vertretungskörperschaften gedrängt worden.

So haben Kleinparteien für Großparteien Signalfunktionen bzw. Indikatorfunktion, denn sie signalisieren Legitimations- und Interaktionsdefizite ebenso wie vernachlässigte Themen und Interessen. Sie zeigen Art und Größe dieser Defizite an und das Ausmaß des dadurch in der Gesellschaft entstandenen Kritik- und Protestpotentials. Damit übernehmen sie gewissermaßen zugleich die Funktion, den „Großen“ Probleme und Themen zu liefern, die diesen, aus welchen Gründen auch immer, entgangen sind. Sie schaffen politische Berücksichtigungszwänge, indem sie eine Agenda-Setting-Funktion ausüben. Kleinparteien erfüllen die wichtige Funktion der Einbeziehung mitunter auch radikaler Positionen in den parlamentarischen Willensbildungsprozeß. Daneben erhalten Kleinparteien – zumal auf den unteren Etagen der demokratischen Herrschaftsorganisation – systemfunktional wichtige „Restverwertungsfunktionen“ sehr verschiedener Art. Sie gehören hierdurch zu den funktionsnotwendigen „Helfern“ von Großparteien gerade auch dann, wenn sie gegen die „Großen“ antreten. Kleinparteien gewinnen – mitunter durch hintergründige Abmachungen mit den großen Parteien – wichtige Wahlstimmen-Zuträgerfunktionen. Sie betreiben Nischenpolitik und kommen „Hyde-Park-Corner“-Bedürfnissen entgegen. Ihnen kommt in diesem Sinne auch eine politisch relevante Entlastungsfunktion für die Großparteien zu.

In den Wechselbeziehungen zwischen Großparteien und Kleinparteien gibt es für beide Seiten das Schwellenproblem, d. h. die Entwicklung einer alten oder neugegründeten Kleinpartei zu einer politisch relevanten Partei für Mehrheitsbildungen. Die Schwelle wird im Parteiensystem der Bundesrepublik dann überschritten, wenn es einer Kleinpartei gelingt (wie zum Beispiel den GRÜNEN oder neuerdings den Republikanern), in Parlamente einzuziehen.

Die Kleinparteien sind also nicht überflüssig. Ihre verschiedenen Funktionen sind gewissermaßen Ausdruck der Differenziertheit, Komplexität, Flexibilität und relati-

ven Offenheit des gesellschaftlichen und politischen Systems. Neuentstehende Parteien oder die Metamorphosen bestehender Parteien können seismographische Signale für Veränderungen im gesellschaftlichen System sein und innovativen Charakter tragen. Innovative Wirkungen der GRÜNEN auf die Großparteien und auf das Parteiensystem sind unter den Gesichtspunkten der materialen Politiken (policies), der Austragung von Konflikten (politics) und der verfassungspolitischen Grundfragen (polities) festzustellen. Die Erörterungen der Bündnis- und Koalitionsfrage bei den Sozialdemokraten und den GRÜNEN sowie Kurt Biedenkopfs positive Einschätzung des funktionalen Beitrags der GRÜNEN für die Politik in der Bundesrepublik deuten auf den Fortgang wechselseitiger Lernprozesse hin.

Mangelnde, unzulängliche organisations- und personalpolitische Kapazität der Kleinparteien bedeutet nicht zugleich Dysfunktionalität oder Versagen in toto. Die heterogenen und unterschiedlichen Kleinparteien sind in ihren beschränkten funktionalen Möglichkeiten und Aktionsradien durchaus auf die Großparteien bezogen. Die Anzahl, die spezifischen Teilfunktionen, die Größe und Lebensdauer von Kleinparteien hängen von dem jeweiligen Umfang der strukturell-funktionalen Responsivität, der Leistungskapazität sowie von der Flexibilität der etablierten Parteieliten und der Absorptionsfähigkeit der Großpartei(en) ab.

Diese alles in allem positive Bilanz darf aber nicht über gravierende Probleme des Parteienstaates hinwegtäuschen. Die Parteienfinanzierung, die schleichende Bürokratisierung der Parteien, die ausgeweitete Funktionsvielfalt, die Schwerfälligkeit und Funktionskälte der Großparteien sind solche Problembereiche, die den Charakter der Parteien als demokratische „Bürgerparteien“ beeinträchtigen. Die Großparteien der Bundesrepublik zeigen empirisch nachweisbare Integrationsschwächen, politische Konfliktlösungsdefizite und Legitimationsprobleme. Sie haben Schwierigkeiten bei der Mitgliederrekrutierung und Elitenselektion. Sie weisen gravierende Organisationsmängel auf, und ihr zunehmender Finanzbedarf macht eine legale Deckung problematisch. Es scheint, als müßten sich die Großparteien in Zukunft auf weniger Wählerstimmen einrichten. Kleinparteien und die Konkurrenz von unterschiedlichen Strukturtypen gehören nach wie vor zum konkurrenzoffenen Konfliktlösungsmodell einer modernen Parteiendemokratie. Die Entwicklung einer „Catch-all-Partei“ würde das Ende des demokratischen Parteienstaates bedeuten.

X.

Großparteien sind gesellschaftlich gestaltende Akteure und gesellschaftlich gestaltete Gebilde zugleich. Aus der einen analytischen Perspektive sind sie unabhängige Variablen, aus der anderen abhängige. In der Parteienforschung wird Tertiärisierung als ein exogener Prozeß des Wandels der modernen Industriegesellschaft betrachtet. (Groß)Parteien sind, so gesehen, den sozio-ökonomischen und berufsstrukturellen Prozessen der Tertiärisierung unterworfen.

Insbesondere die Großparteien sind jedoch in hohem Maße inhärenter Wirkfak-

tor und Moment der funktionalen Tertiarisierung selbst. Die Verapparaturung der Großparteien, der Zuwachs des hauptamtlichen Personals, die Schaffung von Parteiexpertenstäben, die Einrichtung wissenschaftlicher Gruppen in parteinahen Stiftungen, die Nutzung von Technologie und die zunehmende Professionalisierung im „politischen Tendenzbetrieb“ Großpartei sind Momente der Tertiarisierung. Tertiarisierung findet nicht nur im Wirtschaftsbereich und im öffentlichen Sektor statt, sondern auch im intermediären Bereich, dem die Großparteien zugehören. Als politische Dienstleistungsorganisationen treten sie als typische und spezifische Anbieter von politischen Dienstleistungen an ihre „private Kundschaft“/„Klientel“, an ihre Mitglieder und Wähler, heran, aber auch an private und staatliche Unternehmen. Großparteien erbringen ihre spezifischen Dienstleistungen über verschiedene Gliederungen und Organisationsteile sowie über die ihnen nahestehenden Stiftungen und überparteilichen „Dienste“. Großparteien sind „Co-Produzenten“ sozialstruktureller Tatsachen und Prozesse. Agrarpolitik, Mittelstandspolitik, im weitesten Sinne Gesellschaftspolitik, Gesundheitspolitik, Industriepolitik, Wirtschaftspolitik, Technikpolitik, Energiepolitik, allen diesen Politiken wohnen Momente der Tertiarisierung inne. Auch gesellschaftspolitische Subventions-, Harmonisierungs- und Befriedigungsstrategien, die nicht primär Tertiarisierungseffekte zeitigen, beeinflussen diese indirekt auf dem Wege der Expansion sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeiten. Der Charakter der Großparteien als politische Agenten der Tertiarisierung und als Phänomene der Tertiarisierung eo ipso ist von der herkömmlichen Parteienforschung viel zu wenig beachtet worden.

Die Prozesse der „funktionalen Tertiarisierung“, das heißt die Zunahme von Dienstleistungsberufen aller Art im sekundären und im tertiären, im privaten und im öffentlich/staatlichen Sektor und die damit einhergehende Veränderung der Beschäftigtenstruktur der Erwerbsbevölkerung, vergrößern und differenzieren zunehmend die sog. Dienstleistungsklasse vor allem in den Verdichtungsgebieten. Der Tertiarisierungsprozeß wird begleitet von einem durch steigende Bildungs- und Informationsmöglichkeiten geförderten Säkularisierungsprozeß. Diese Prozesse verändern zugleich mentale Orientierungen: In den gehobenen Ausbildungsstufen der Dienstleistungsklasse werden ein Individualisierungsprozeß und eine ideologische Abkehr von traditionellen Autoritäten (Kirche) und eine zunehmende Distanz zu traditionellen politischen Organisationsformen (wie zum Beispiel zu den herkömmlichen Parteistrukturen und -ritualen) erkennbar.

Für die klassen-, schichten- und konfessionsübergreifenden Großparteien bringen die gesellschaftlichen Entwicklungen und ihre Begleiterscheinungen wie Säkularisierung, Individualisierung und Wertewandel neue Anforderungen mit sich: Sie können sich nicht mehr auf die bisherigen, relativ stabilen Parteibindungen ihrer jeweiligen Kernwähler und Kerngruppen verlassen.

Neue gesellschaftliche Situationsgruppen (Verbraucher, Mieter, Jugendliche, Arbeitslose, alte Menschen, Übersiedler aus der DDR, Aussiedler, Gastarbeiter usw.), spezifische berufliche Situationsgruppen des tertiären Sektors (Taxifahrer, Polizei, Pflegepersonal, Jungakademiker usw.) und ökonomische Produktionsgrup-

pen (Landwirte, Weinbauern) und ihre jeweiligen Interessenlagen und Mentalitäten erweisen sich für die Großparteien als neue Problemgruppen und Konfliktpotentiale.

Auch wenn die (partei-)politische „Volatilität“ (Wählerfluktuation/Wechselwähler) der Dienstleistungsklasse noch nicht zum dominanten Muster des Wahlverhaltens geworden ist, so haben die Großparteien es doch zunehmend mit dem Problem der „Volatilität“ zu tun. Dies bedeutet, daß sie sich mit Wahlkampfstrategien und in ihrer Organisationspolitik in besonderer Weise auf die verschiedenen Zielgruppen der „Dienstleistungsklasse“ und auf deren Ansprüche und mentale Bedürfnisse einstellen müssen.

Literatur

- Broszat, Martin/Henke, Klaus-Dietmar/Woller, Hans (Hrsg.), Von Stalingrad zur Währungsreform. Zur Sozialgeschichte des Umbruchs in Deutschland, München 1988.
- Dittberner, Jürgen/Ebbighausen, Rolf (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973.
- Döring, Herbert/Smith, Gordon (Hrsg.), Party Government and Political Culture in Western Germany, London/Basingstoke 1982.
- Haungs, Peter/Jesse, Eckhard (Hrsg.), Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987.
- Kaack, Heino, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971.
- Mintzel, Alf, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit. Ein Lehrbuch, Opladen 1977.
- Ders./Oberreuter, Heinrich (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990.
- Neumann, Sigmund, Die Parteien der Weimarer Republik. Mit einer Einführung von Karl Dietrich Bracher, Stuttgart ²1970.
- Paterson, William E./Smith, Gordon (Hrsg.), The West German Model. Perspectives on a Stable State, London 1981.
- Rohe, Karl (Hrsg.), Elections, Parties and Political Tradition, Oxford 1990.
- Sartori, Giovanni, Parties and party systems. A framework for analysis. Bd. I, Cambridge/London/New York u. a. 1984.
- Schmitt, Hermann, Neue Politik in alten Parteien. Zum Verhältnis von Gesellschaft und Parteien in der Bundesrepublik, Opladen 1987.
- Staritz, Dietrich (Hrsg.), Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Geschichte – Entstehung – Entwicklung. Eine Einführung, Opladen ²1980.
- Stöss, Richard (Hrsg.), Parteien-Handbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Bd. I: AUD bis EFP, Opladen 1983, Bd. II: FDP bis WAV, Opladen 1984.
- Wildenmann, Rudolf, Volksparteien. Ratlose Riesen?, Baden-Baden 1989.