

Sebastian Bukow · Uwe Jun
Oskar Niedermayer *Hrsg.*

Parteien in Staat und Gesellschaft

Zum Verhältnis von Parteienstaat
und Parteiendemokratie



Springer VS

Parteien in Staat und Gesellschaft

Sebastian Bukow • Uwe Jun
Oskar Niedermayer
Herausgeber

Parteien in Staat und Gesellschaft

Zum Verhältnis von Parteienstaat
und Parteiendemokratie



Springer VS

Herausgeber

Sebastian Bukow
Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf, Deutschland

Uwe Jun
Universität Trier
Trier, Deutschland

Oskar Niedermayer
Freie Universität Berlin
Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-05308-6

ISBN 978-3-658-05309-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-05309-3

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

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

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Inhaltsverzeichnis

Grundlegendes zu Parteien und Staat

Parteien und moderne Staatlichkeit	3
---	---

Sebastian Bukow und Uwe Jun

Der Parteienstaat im Wandel der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland	15
---	----

Elmar Wiesendahl

Opposition und Staat. Zur Grundlegung der Parteiendemokratie	51
---	----

Simon T. Franzmann

Konkrete Ausgestaltungen der Rollen von Parteien im Staat

Die Rolle der Parteien bei der staatlichen Organisation der Wahlen: Entscheider in eigener Sache oder unabhängige Wettbewerbshüter?	87
--	----

Arne Pilniok

Kartellparteien in Mehrebenensystemen	111
--	-----

Klaus Detterbeck

Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich	131
---	-----

Manfred Stelzer

Erosion der innerparteilichen Demokratie? Zur Entwicklung der Kontrollpotenziale in Deutschland, Österreich und der Schweiz	149
--	-----

Henrik Gast und Uwe Kranenpohl

Die Parteipolitisierung des Bundesrates – mit besonderer Fokussierung auf die Zeit der Regierung Merkel II (2009–2013)	169
Hendrik Träger	
Wie viel Partei steckt in Regierungskommunikation? Zur Ausgestaltung des Kommunikationsmanagements der Bundesregierung	191
Isabelle Borucki	

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Isabelle Borucki Akademische Rätin a. Z., Universität Trier, Fachbereich III – Politikwissenschaft; Forschungsschwerpunkte: Parteien und Regieren, politische Kommunikation, soziale Netzwerkanalyse.

Sebastian Bukow Akademischer Rat a. Z., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I; Research Fellow, Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung Düsseldorf (PRuF); Sprecher AK Parteienforschung der DVPW; Forschungsschwerpunkte: Parteien und Parteiensysteme, Wahlkampfmanagement, Parlamentarismus, Innere Sicherheit.

Klaus Detterbeck derzeit Vertretung einer Professur, PH Schwäbisch Gmünd; Forschungsschwerpunkte: Parteien, Föderalismus, Regionen in Europa.

Simon T. Franzmann Akademischer Rat a. Z., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I; Research Fellow, Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung Düsseldorf (PRuF); Forschungsschwerpunkte: Parteienwettbewerb, Methoden, empirische Demokratieforschung.

Henrik Gast bis 2014 Akademischer Rat a. Z., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Politikwissenschaft II; Forschungsschwerpunkte: Politische Führung, politische Psychologie.

Uwe Jun Professor für Politikwissenschaft (Westliche Regierungssysteme – Das politische System Deutschlands), Universität Trier; Sprecher AK Parteienforschung der DVPW; Forschungsschwerpunkte: Parteien, politische Kommunikation, Föderalismus/Parlamentarismus.

Uwe Kranenpohl Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Evangelische Hochschule Nürnberg; Forschungsschwerpunkte: Politik und Recht, Parteien und Staat, Europäische Union.

Oskar Niedermayer Professor für Politische Wissenschaft (Arbeitsstelle Empirische Politische Soziologie, Otto-Stammer-Zentrum), FU Berlin; Leiter des Otto-Stammer-Zentrums; Sprecher AK Parteienforschung der DVPW; Forschungsschwerpunkte: Parteien- und Parteiensystemforschung, Wahlforschung, politische Orientierung und Verhaltensweisen.

Arne Pilniok Juniorprofessor für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften und rechtswissenschaftliche Fachdidaktik, Universität Hamburg; Forschungsschwerpunkte: Recht des politischen Prozesses, Verwaltungsrecht im europäischen Mehrebenensystem, Regelungsstrukturen der Forschung.

Manfred Stelzer Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien; Vorstand des Instituts für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien; Forschungsschwerpunkte: Vergleichendes Verfassungsrecht, Grundrechte, Parteienrecht.

Hendrik Träger Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft; Lehrkraft für besondere Aufgaben, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft; Forschungsschwerpunkte: Parteien, Wahlen, Föderalismus.

Elmar Wiesendahl bis 2006 Professor für Politikwissenschaft, Universität der Bundeswehr München; Geschäftsführer der Agentur für Politische Strategie (APOS); Forschungsschwerpunkte: Parteien, Eliten, politische Strategie.

Grundlegendes zu Parteien und Staat

Parteien und moderne Staatlichkeit

Sebastian Bukow und Uwe Jun

Parteien nehmen als intermediäre Organisationen im politischen System eine „Zwitterstellung zwischen Staat und Gesellschaft“ (Bukow 2013, S. 61) ein, wobei sie – funktional höchst bedeutsam – Staat und Gesellschaft in einzigartiger Weise verknüpfen. Dabei sind sie, betrachtet man sie in parteiorganisatorischer Sicht, in Staat und Gesellschaft „gleichermaßen strukturell verankert [...]“. Sie verkörpern sowohl Gesellschaft als auch Staatlichkeit, nur in jeweils unterschiedlichen organisatorischen Aggregatzuständen“ (Wiesendahl 2013a, S. 14). Diese Doppelrolle bedingt ein sehr spezifisches Verhältnis von Parteien und Staat, das in den einzelnen Beiträgen dieses Buches von Interesse ist. Dabei werden unterschiedliche disziplinäre Ansätze – insbesondere der Politik- und Rechtswissenschaft – verfolgt und verbunden. Im Kern lassen sich so zwei Perspektiven herausstellen: Parteien *und* Staat sowie Parteien *im* Staat. Diese zwei Perspektiven werden nachfolgend unter Bezugnahme auf die Einzelbeiträge des Buches erläutert.

1 Parteienstaat oder Parteiendemokratie?

Das spannungsreiche Verhältnis von Parteien und Staat wird politikwissenschaftlich insbesondere entlang der Frage „Parteienstaat oder Parteiendemokratie?“ (Stöb 2001, S. 13) diskutiert. Trotzdem werden beide Begriffe gelegentlich auch

S. Bukow (✉)

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Düsseldorf, Deutschland

E-Mail: bukow@uni-duesseldorf.de

U. Jun

Universität Trier, Trier, Deutschland

E-Mail: jun@uni-trier.de

synonym verwendet, wenngleich unbestreitbar ist, „dass es einen Unterschied zwischen Parteiendemokratie und Parteienstaat geben muss“ (Oberreuter 1990, S. 26). Der Begriff des Parteienstaates ist in der jüngeren Parteienforschung jedoch überraschenderweise kaum umfassend diskutiert worden (Ausnahmen sind etwa Stöß 2001; Holtmann 2012, S. 149 ff.; Wiesendahl in diesem Band) und spielt im empirisch orientierten Zweig der Disziplin keine herausragende Rolle. Die deziidierteste und umfassendste Lehre vom Parteienstaat in Deutschland hat daher bezeichnenderweise mit Gerhard Leibholz ein Rechtswissenschaftler und ehemaliger Bundesverfassungsrichter in den 1950er-Jahren entwickelt (interessanterweise finden sich in einem jüngeren Sammelband zum Staatsverständnis von Leibholz auch nur ausschließlich rechtswissenschaftliche Beiträge, vgl. Kaiser 2013). Er bezeichnet den Parteienstaat als „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“ (Leibholz 1958, S. 226). Politische Parteien fungieren in dieser Sichtweise als *Sprachrohr des Volkes* und verwirklichen die Idee der Massendemokratie in modernen Flächenstaaten; sie verkörpern gleichermaßen den Staats- und Gemeinwillen und setzen ihn in staatliches Handeln um. Durch sie übt das Volk die Staatsgewalt aus, die Parlamentsabgeordneten sind nur der verlängerte Arm der Parteien. Damit werde die liberal repräsentative Demokratie unwiderruflich vom massendemokratischen Parteienstaat des 20. Jahrhunderts abgelöst. Der Parteienstaat stelle die Verwirklichung des Prinzips der Identität dar (siehe Siehr 2013). Leibholz behauptet somit eine Dichotomie von Repräsentation einerseits und Identität anderseits und sieht mit der grundgesetzlichen Hervorhebung der Parteien in Artikel 21 die Grundlagen für den Parteienstaat gegeben, da politische Parteien als legitime politische Organisationen in das Staatsgefüge inkorporiert worden sind. Grundlage des Funktionierens des Parteienstaates bildet die innerparteiliche Demokratie, wie sie auch für Parteiendemokratien konstitutiv ist. Die Leibholzsche Lehre ist vielfach kritisiert worden, insbesondere mit dem Verweis auf das freie Mandat der Abgeordneten nach Artikel 38 des Grundgesetzes samt des ihm innewohnenden Repräsentationsverständnisses, aber auch als Zerrbild der politischen Realität der Bundesrepublik (vgl. Haungs 1973, 1980) oder als Gefahr des Parteienmonopols bei der gesellschaftlichen Willensbildung (vgl. Hennis 1983) und der unzureichenden Berücksichtigung oder Zurückdrängung anderer intermediärer Organisationen (vgl. Oberreuter 1990, S. 26). Als zentralen Grund für die Durchdringung des Staates durch die Parteien in Deutschland lässt sich anführen, dass die Parteien nach 1945 nahezu uneingeschränkt als einzige nicht beschädigte Institution den Wiederaufbau des Landes wesentlich gestalten konnten (vgl. Hennis 1983, S. 38). Im vorliegenden Band unternimmt Elmar Wiesendahl den Versuch, den Begriff des Parteienstaates neu zu definieren. Er sieht den Parteienstaat als einen von Parteien maßgeblich dominierten, repräsentativ-

demokratischen Leistungs- und Regulierungsstaat. Wiesendahl verbindet damit parteiendemokratische und parteienstaatliche Aspekte. Ihren prägnanten Ausdruck finde Parteienstaatlichkeit in der „Machtverengung auf gouvernementale Parteienherrschaft“ (Wiesendahl in diesem Band).

Wesentlich stärker aufgenommen als der Parteienstaatsbegriff ist in der Parteienforschung das Modell der Parteiendemokratie, das das gesellschaftliche Handeln von Parteien stärker betont (vgl. etwa Wiesendahl 2012, 2013b). Parteien in westlichen Demokratien sind in vielerlei Hinsicht mit ihren gesellschaftlichen Wurzeln verwoben; am augenfälligsten durch ihre Bindung zu Wählern, die sie im Sinne eines Repräsentationsanspruchs vertreten sollen. Das heißt, nach dem Modell der Parteiendemokratie sollen Parteien im Wettbewerb mit anderen Parteien Interessen, Meinungen oder Werte von zumindest einzelnen Bevölkerungsgruppen vertreten. Voraussetzung dafür ist ein Erkennen bzw. die Kenntnis der verschiedenen politischen Positionen der jeweiligen Partei durch ihre potenziellen Wähler.

Diese Repräsentationsleistung erfolgt durch Programme, Stellungnahmen, politische Aktionen oder durch konkrete Politik in parlamentarischen Gremien oder Regierungen. Umso mehr sich eine Partei mit den politischen Wünschen und Vorstellungen ihrer Wähler im Einklang befindet, umso responsiver ist sie. Responsivität beschreibt also den Versuch und die Bereitschaft bzw. Fähigkeit von Parteien, in Übereinstimmung mit ihren Wählern zu handeln. Dazu bedarf es kommunikativer Vermittlungsleistungen zwischen der Partei und ihren Wählern; diese sollten wechselseitig sein. Einerseits vermittelt die Partei ihren Wählern ihre Standpunkte und politischen Positionen, andererseits trägt sie die Positionen ihrer Wähler in staatliche Institutionen hinein. Voraussetzung für Letzteres ist, dass eine Partei Mandate im Parlament oder Ämter in der Regierung innehat.

Vier Voraussetzungen sollten also für das Modell einer vollständig funktionierenden repräsentativen Parteiendemokratie gegeben sein, die zusätzlich zu den grundlegend eine Demokratie konstituierenden Faktoren Geltung haben:

1. Parteien konkurrieren um Wählerstimmen in einem offen ausgetragenen Wettbewerb;
2. Parteien bieten in Form von Programmen, Statements oder politischen Entscheidungen inhaltliche Positionen in einzelnen Politikfeldern wie etwa Wirtschafts-, Außen- und Sicherheits- oder Umweltpolitik an und der Wähler kennt diese;
3. Die Programme bzw. inhaltliche Politik weist eine gewisse Kohärenz auf, sodass der Wähler ein konturiertes Bild über die Politik der Partei hat;
4. Ein Mindestmaß an Responsivität der Partei in Form von Übereinstimmung zwischen Wählerwillen und Parteihandeln ist erkennbar.

Mit der Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der daraus hervorgehenden Massendemokratie wurde es für politische Parteien unerlässlich, komplexere organisatorische Strukturen zu entwickeln, um die politische wie soziale Integration ihrer Anhänger in der Demokratie sicherzustellen. Um eine stabile gesellschaftliche Verankerung zu garantieren, bilden politische Parteien Organisationsstrukturen aus. Sie etablieren diese Strukturen, um einerseits in die Gesellschaft hinein zu wirken und andererseits um in staatlichen Institutionen wirkungsvoll agieren zu können (vgl. etwa Bukow und Poguntke 2013). Sichtbarstes Zeichen einer solchen Organisationsstruktur sind die Mitglieder in den Ortsvereinen oder die Geschäftsstellen in Städten und Gemeinden. Die Mitgliederbasis stellt ein wichtiges Bindeglied einer Partei zur Gesellschaft her, kommen doch die Mitglieder aus der Gesellschaft und wirken in diese hinein. Die Umsetzung von Parteibeschlüssen in verbindliche Entscheidungen erfolgt auf der staatlichen Ebene in Regierungen und Parlamenten. Katz (1986) hat in diesem Kontext die Bedingungen dafür formuliert, wann von Parteienregierungen gesprochen werden kann (siehe auch Wiesendahl in diesem Band). Welches Ausmaß an innerparteilicher Demokratie innerhalb der jeweiligen Parteien vorhanden sein sollte, ist Gegenstand normativer wie empirischer Diskussionen, die an dieser Stelle nicht vertieft werden können (vgl. Thaysen 1986).

2 Hinwendung der Parteien zum Staat

In der Realität von Parteiendemokratien hat die Basis der Parteiorganisation, die *party on the ground*, zugunsten der *party in public office* an Wirkmacht verloren, was angesichts sinkender Mitgliederzahlen von Parteien in nahezu allen westlichen Demokratien nicht überrascht (van Biezen et al. 2012). Die daraus folgende zunehmende Hinwendung der Parteien zum Staat ist zentraler Gegenstand des von Richard S. Katz und Peter Mair (1995, 2009) konzipierten Typus der Kartellpartei. Wichtigstes Charakteristikum ist die Zentrierung der Aktivitäten der Parteien auf den Staat, weshalb der Begriff *state centred party* besser geeignet erscheint (vgl. Wiesendahl 2010). Die Cartel Party ist mehr oder minder abhängig von staatlichen Subventionen, über deren Vergabe und Höhe sie selber mitentscheiden kann: „In this sense, rather than thinking in terms of ‚the state‘ helping the parties, it is perhaps more useful to think of it being the parties which are helping themselves, in that, in working to ensure their own survival, they are regulating themselves, paying themselves, and offering resources to themselves, albeit in the name of the state“ (Mair 1997, S. 144). Eine entscheidende Bedeutung hat die

staatliche Parteienfinanzierung bzw. Unterstützung der Parlamentsfraktionen, da ohne die Bereitstellung von öffentlichen Mitteln die Parteien ihre weiteren Aufgaben kaum erfüllen und ihre Organisation nur unzureichend unterhalten können. Doch die Parteien profitieren nicht nur von den ihnen gewährten finanziellen Mitteln des Staates, sondern auch von der Besetzung öffentlicher Ämter und anderen materiellen Gütern, die der Staat zur Verfügung stellt. Da diese Ressourcen begrenzt sind, werden sie in der Lesart von Katz und Mair von den Parteien des Kartells untereinander aufgeteilt. Die enge zwischenparteiliche Kooperation zur Absicherung staatlicher Privilegien kann als ein herausragendes Merkmal des Typus der Cartel Party gelten. Da das gegenseitige Interesse an der kollektiven Selbsterhaltung ihr Handeln bestimmt, wird das Ausmaß des Parteienwettbewerbs verringert. Einher mit der Orientierung hin auf den Staat geht ein Ablösen der Parteien von der gesellschaftlichen Basis, die Verbindungen sind lose, werden partiell nur noch aus Legitimitätsgründen und dem Erfordernis der Stimmengewinnung aufrecht erhalten (vgl. Mair 1997, S. 153). Damit geht eine geringere Responsivität einher. Parteien nutzen in dieser Sicht ihre institutionelle Macht zum organisationalen Selbsterhalt und *verparteilichen* nahezu alle wichtigen Staatsbereiche. Staatliche Regeln sind in dieser Sichtweise von den Parteien vorgeprägte Normen. Sie unterliegen öffentlicher oder richterlicher Kontrolle, lassen aber erhebliche Verselbständigungstendenzen von Parteien im Staat erkennen.

3 Beiträge und Perspektiven in diesem Band

Formen und Wandel von Parteienstaatlichkeit in Abgrenzung zu Parteiendemokratien analysiert Elmar Wiesendahl in diesem Band. Während das Konzept der Parteiendemokratie die gesellschaftliche Sphäre in den Vordergrund rückt und die Legitimationsfunktion betont, stehen in Wiesendahls Beitrag die Entscheidungsfindung und die Rolle von Parteien als Akteure in Parlamenten und Regierungen im Vordergrund. Neben der exklusiven Besetzung von Parlamentssitzen und Regierungsämtern hängt Parteienstaatlichkeit von der Organisation von Wahlen, der Nutzung und Nutzbarmachung von Verwaltungsstrukturen und der Selbstbestimmung politischer Entscheidungen durch Parteien ab. Wiesendahl diskutiert Ausprägungen und Grenzen der Parteienstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Dass Parteien ihre verfassungsrechtlich und institutionell privilegierte Position zur Gestaltung von Politikprozessen genutzt haben, steht für Wiesendahl außer Zweifel; als Folge jüngster Veränderungsprozesse der Europäisierung und Globalisierung sieht Wiesendahl eine Verfestigung „exekutiver Parteienstaatlichkeit“.

Das Verhältnis von Parteiendemokratie und Parteienwettbewerb beleuchtet Simon Franzmann ausführlich, wobei er umfassender als Wiesendahl Parteiendemokratie als ein System versteht, „in dem die Responsivität der Regierung gegenüber den Wünschen der Bürger durch Sondervereinigungen hergestellt wird“. Der schon oben angesprochene Responsivitätsgedanke wird auf Regierungshandeln und mit der von Elmar Wiesendahl analytisch der parteienstaatlichen Sphäre zugeordneten staatlichen Entscheidungspolitik verbunden, da „diese Sondervereinigungen [...] zugleich verantwortlich für die Umsetzung dieser Wählerwünsche in konkrete verbindliche Entscheidungen“ sind. Neben Responsivität sieht Franzmann Innovation als entscheidend für die Funktionsfähigkeit einer Parteiendemokratie an. Er bestätigt dabei, dass der Offenheit des Angebots eine zentrale Bedeutung zukommt. Unter Parteienwettbewerb versteht Franzmann ein Institutionengefüge, „in denen Parteien als politische Akteure zum Erwerb der Macht mit anderen politischen Akteuren in strategische Kooperation und Konkurrenz treten“. Völlig zu Recht weist er darauf hin, dass in westlichen Demokratien seit den 1980er-Jahren die programmatische Vielfalt nicht rückläufig ist, also die Unterscheidbarkeit des Angebots nach wie vor gegeben ist, trotz partieller inhaltlicher Annäherung von Großparteien in einzelnen Parteiendemokratien Europas. Franzmann blickt mit einiger Zuversicht auf die Zukunft von Parteiendemokratien und stellt den Parteien kein schlechtes Zeugnis aus, wenn er ihre Effektivität bei der Integration der heterogenen Gesellschaften hervorhebt.

Wahlen sind in Demokratien von entscheidender Bedeutung. Sie verknüpfen Staat und Gesellschaft bzw. Parteien und Wähler. Darüber hinaus entscheiden sie nicht nur über parlamentarische Mehrheiten, sondern sie sind schlichtweg das zentrale Instrument der Legitimation demokratischer Herrschaft. Wahlen finden aber nicht einfach statt, sondern müssen organisiert werden. Die Organisation von Wahlen obliegt dem Staat, letztlich sind es aber die Parteien, die direkt oder indirekt in die staatliche Wahlorganisation gestaltend und regulierend eingreifen (müssen). Daraus entsteht notwendigerweise ein „Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Neutralität und Distanz einerseits und rational-eigennützligen Handlungslogiken andererseits“, das „die Rolle der politischen Parteien bei der staatlichen Organisation der Wahlen“ prägt, wie Arne Pilniok in seinem Beitrag ausführt. Er nimmt dabei eine juristische Analyse vor und fragt in einer institutionellen Perspektive nach den Mechanismen, die das skizzierte Spannungsverhältnis und das damit einhergehende Problem einhegen. Es geht ihm dabei also um die „Ausgestaltung des Zusammenspiels von Parteien und Wahlen im Rahmen der grundsätzlichen Strukturentscheidungen des Wahlsystems“. Gerahmt wird seine Analyse der deutschen Bundesebene von Überlegungen zur Funktion von Wahlen als Wettbewerbsordnung und öffentliche Aufgabe. Die

etwaigen Risiken einer Wahlausgestaltung durch die Parteien – und die dagegen verankerten institutionellen Lösungen – untersucht er an zwei wichtigen Stell-schrauben von Wahlsystemen, nämlich der Wahlkreiseinteilung und der Einrichtung von spezifischen Wahlorganen, die nicht zuletzt als Gatekeeper den Zugang zum elektoralen Wettbewerb beschränken können. In seiner Analyse kann Pilniok nachweisen, dass sich die „institutionellen Lösungen, die zum Umgang mit diesem Problem [parteipolitische Logik vs. Chancengleichheit] gefunden worden sind, [...] höchst unterschiedlich“ gestalten. Es zeigt sich dabei, dass die Parteien tatsächlich in beiden exemplarisch untersuchten Bereichen einen „erheblichen Einfluss“ haben, was jedoch nicht zwingend der Fall sein müsste. Seine rechts-vergleichenden Überlegungen zeigen, dass sich die Parteien durchaus auch stärker zurücknehmen könnten. Die Parteien nutzen also ihre Handlungsmöglichkeiten, begrenzt wird ihr Einfluss aber gleichwohl durch „vielfältige Mechanismen der checks and balances“.

Die Hinwendung der Parteien zum Staat und die im Zuge der Relevanz von supranationaler Integration innerhalb der EU bei gleichzeitig vermehrter Dezentralisierung innerhalb der Staaten bedeutsamer gewordene Mehrebenenhaftigkeit der Politik sind wichtige Grundlinien in der Debatte um den Wandel von Parteien. Klaus Detterbeck verbindet diese beiden Perspektiven miteinander und argumentiert, dass die Analyse innerparteilicher Dynamiken die territoriale Dimension von Parteiorganisation berücksichtigen sollte. Detterbeck betrachtet zunächst das oben dargelegte Konzept der Kartellpartei näher, um darüber hinaus die systemische Rolle von Parteien im Parteienwettbewerb mit der Veränderung innerparteilicher Strukturen zu verbinden. Über eine Auseinandersetzung mit dem Organisationsmodell der Stratarchie entwickelt er eine zweidimensionale Typologie zur Analyse von Parteien in Mehrebenensystemen, die in vier Typen mündet: den unitarischen, hierarchischen, kooperativen und autonomistischen Parteientypus. Unter Betrachtung der Muster vertikaler Integration und subnationaler Autonomie lässt sich feststellen, dass Parteien sehr unterschiedliche territoriale Machtbalancen aufweisen. Der Mehrebenenansatz trägt zur Ausdifferenzierung der organisatorischen Dimension der Kartelltheorie bei. Unter Einbeziehung territorialer Aspekte kann empirisch näher beleuchtet werden, wie sich die dominierende party in public office zusammensetzt und in welchem Verhältnis Stratarchie und Verflechtung zueinander stehen.

In seinem Beitrag „Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Österreich“ untersucht Manfred Stelzer die Entwicklung der rechtlichen Vorgaben im Bereich der Finanzierung politischer Parteien. Das Parteienrecht ist in Österreich, ähnlich wie in Deutschland, eng mit der Finanzierung von Parteien verwoben. Nicht die organisationale Ausgestaltung, sondern die Finanzierung der Organisation steht

damit (auch) in Österreich im Mittelpunkt des Rechts. 1975 erstmalig kodifiziert, wurde mit dem „Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (PartG)“ 2012 eine umfassende Neufassung vorgelegt. In diesem – wie der Name schon aufzeigt – vor allem finanzorientierten Gesetz werden vor allem, so Stelzer, „die bisherigen Finanzierungstatbestände zusammen[geführt] und [...] die Grundlagen der künftigen Parteienfinanzierung bund- und länderübergreifend in einer Verfassungsbestimmung vor[gelegt]“. Bemerkenswert sind neben zahlreichen Details für das Verhältnis von Parteien und Staat vor allem drei Aspekte, die Stelzer herausstellt. Erstens wurden mit dem Gesetz die finanziellen Mittel für Parteien massiv aufgestockt (u. a. fehlt eine absolute Obergrenze), in nicht immer transparenter und systematisch für Stelzer höchst fragwürdiger Weise. Zweitens geht damit eine Entkopplung der Parteien von der Wählerschaft einher, da staatliche Mittel zwar vom Wahlerfolg, aber auf der Grundlage der Wahlberechtigten und nicht der tatsächlich an Wahlen teilhabenden Bürger zugeteilt werden – mit der Folge, dass zwar Anreize für eine Ausweitung der Wahlberechtigten, nicht aber der Zahl der Wählenden gesetzt werden. So überrascht es nicht, dass im Extremfall – etwa bei den Grünen – Parteien „seit Jahren keinen einzigen Cent an Mitgliedsbeiträgen beziehungsweise an privaten Spenden ausweisen“, sondern lediglich auf staatliche Mittel zurückgreifen. Sehr anschaulich zeigt Stelzer drittens, dass „einige Bestimmungen des Parteiengesetzes selbst [...] Rätsel“ aufgeben. Dies führt u. a. im Bereich der Transparenz dazu, dass nicht alle Regelungen überzeugen, wenngleich im Ergebnis eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur alten Gesetzeslage gesehen werden kann. In der Gesamtschau dominiert aber nach Stelzer der Eindruck, dass sich das System der etablierten Parteien durch die Neuregelung der staatlichen Finanzierung klar nach außen abschließt, was im Sinne der Kartellparteienthese für den österreichischen Fall für eine Hinwendung der Parteien zum Staat spricht.

Im Mittelpunkt der Analyse von Henrik Gast und Uwe Kranenpohl steht die innerparteiliche Demokratie. Dieses in Deutschland sogar grundgesetzlich geforderte Organisationsprinzip soll in Anbindung an die Debatte um die Entwicklung der innerparteilichen Mitbestimmungsmöglichkeiten für relevante Parteien im deutschsprachigen Raum empirisch fundiert und in diachroner Perspektive untersucht werden. Gast und Kranenpohl plädieren dafür, nicht nur die formale Binnenorganisation der Parteien, sondern auch – notwendigerweise empirisch reduziert – die Organisationswirklichkeit zu erfassen. Dazu werden zwei Variablen vorgeschlagen, die „die Opportunitäten zur Mitsteuerung beeinflussen, [und die] geeignet sind, einen Überblick über die Unterschiede in der Kontrollinfrastruktur insbesondere verschiedener Parteien zu gewinnen: die Gremiengröße und die Sitzungsfrequenz“. Das zentrale Argument lautet dabei,

dass kleine Gremien und häufige Sitzungen die Bedingungen für innerparteiliche Demokratie verbessern. Darauf aufbauend zeigen Gast und Kranenpohl in einer ersten Analyse ausgewählter deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien, dass sich die „die pauschale These vom Niedergang der innerparteilichen Demokratie“ vorerst nicht bestätigt. „Um diesen Befund jedoch zu untermauern, müssten in diachroner Perspektive die Daten für alle deutschen, österreichischen und schweizerischen Parteien eingeholt werden.“ Der hier vorliegende Beitrag zeigt dabei zumindest einen ersten empirisch fundierten Eindruck und verdeutlicht die Anwendbarkeit des vorgeschlagenen Analysekonzepts.

Die zentralen Akteure im Bundesrat sind, wie etwa Patzelt (1999, S.60) pointiert anmerkte, die politischen Parteien. Das ist zwar formal nicht ganz korrekt, verdeutlicht aber den Einfluss der Parteien auf die Entscheidungen der sogenannten Zweiten Kammer, der in letzter Konsequenz sogar bis zur Blockade von Gesetzgebungsprojekten der Bundesregierung führen kann. Zu einer Parteipolitisierung des Bundesrats kommt es immer wieder dann, wenn es keine gleichgerichteten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gibt, wie Henrik Träger in seiner Analyse konstatiert. Eine solche Situation existierte seit Juli 2010 auch in der 17. Legislaturperiode, so dass die schwarz-gelbe Regierung von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf die Unterstützung mindestens eines Landes mit Regierungsbeeteiligung einer Partei der Bundestagsopposition angewiesen war, um ihre Gesetze durchsetzen zu können; demgegenüber war die Oppositionsseite in der Lage, den Bundesrat parteipolitisch zu nutzen. Diese Möglichkeit wurde aber offenbar deutlich seltener genutzt als in anderen Phasen mit vergleichbaren Mehrheitsverhältnissen, wie Träger verdeutlicht; jedoch kam es, wie er anhand zweier Fallstudien zeigt, auch damals zu intensiven Verhandlungen beziehungsweise zum endgültigen Scheitern von Gesetzgebungsprojekten.

Abschließend nimmt Isabelle Borucki in ihrem Beitrag eine sowohl kommunikations- wie politikwissenschaftliche Perspektive ein. Sie geht im Kern der Frage nach, wie viel Partei in Regierungskommunikation enthalten ist, oder – in der Diktion Partei und Staat – in welchem Umfang und mit welchen Mitteln Regierungsparteien den Staat für ihre parteiliche Kommunikation nutzen. Untersuchungsleitend ist dabei die Annahme, dass „parteipolitische Interessen [...] informell auf die Konstellation von Regierungskommunikation einwirken und auch in der Außenkommunikation Lagerorientierungen festzustellen sind“. Im Ergebnis zeigt sich durchaus eine Parteiorientierung der institutionellen Regierungskommunikation entlang parteipolitischer Konfliktlinien und Lager: „Die Parteiendemokratie und der Parteienwettbewerb setzen sich also auch (oder gerade) in der Exekutivkommunikation fort.“

Literatur

- Biezen, I. v., Mair, P., & Poguntke, T. (2012). Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51, 24–56.
- Bukow, S. (2013). *Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bukow, S., & Poguntke, T. (2013). Innerparteiliche Organisation und Willensbildung. In O. Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung* (S. 179–209). Wiesbaden: Springer VS.
- Haungs, P. (1973). Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4, 502–524.
- Haungs, P. (1980). *Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Spiess.
- Hennis, W. (1983). Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates. In Ch. Graf von Krockow (Hrsg.), *Brauchen wir ein neues Parteiensystem?* (S. 28–46). Frankfurt am Main: Fischer.
- Holtmann, E. (2012). *Der Parteienstaat in Deutschland. Erklärungen, Entwicklungen, Erscheinungsbilder*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kaiser, A.-B. (Hrsg.). (2013). *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz*. Baden-Baden: Nomos.
- Katz, R. S. (1986). Party Government – A Rationalistic Conception. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Hrsg.), *Visions and Realities of Party Government* (S. 31–71). Berlin: de Gruyter.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1, 5–28.
- Katz, R. S. & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics* 7, 753–766.
- Leibholz, G. (1958). *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Oberreuter, H. (1990). Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik. In H. Oberreuter & A. Mintzel (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 15–39). München: Olzog.
- Patzelt, W. J. (1999). The Very Federal House: The German Bundesrat. In S.C. Patterson & A. Mughan (Hrsg.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (S. 59–92). Columbus: Ohio State University Press.
- Siehr, A. (2013). Repräsentation bei Gerhard Leibholz. In A.-B. Kaiser (Hrsg.), *Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz* (S. 45–71). Baden-Baden: Nomos.
- Stöß, R. (2001). Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In O.W. Gabriel, O. Niedermayer & R. Stöß (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland* (S. 13–35). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Thaysen, U. (1986). Denken ohne Diskussion? Zur innerparteilichen Demokratie in der Bundesrepublik. In Ch. Graf von Krockow & P. Lösche (Hrsg.), *Parteien in der Krise* (S. 59–71). München: Beck.

- Wiesendahl, E. (2010). Der Organisationswandel politischer Parteien. Organisations- und wandlungstheoretische Grundlagen. In U. Jun & B. Höhne (Hrsg.), *Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse* (S. 35–61). Opladen: Barbara Budrich.
- Wiesendahl, E. (2012). Partizipation und Engagementbereitschaft in Parteien. In T. Mörschel & Ch. Krell (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven* (S. 121–157). Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesendahl, E. (2013a). Parteienforschung im Rahmen der Sozialwissenschaften. In O. Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung* (S. 13–60). Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesendahl, E. (2013b). Restlaufzeiten der Parteiendemokratie. In O. Niedermayer, B. Höhne & U. Jun (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest* (S. 9–42). Wiesbaden: Springer VS.