



---

**Ausarbeitung**

---

**Volksparteien – Begriffsbestimmung und interne Entscheidungsabläufe**



**Volksparteien – Begriffsbestimmung und interne Entscheidungsabläufe**

Verfasser/in:   
Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 003/14  
Abschluss der Arbeit: 28. Januar 2014  
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik  
Telefon: 

---

<b>1.</b>	<b>Zum Begriff „Volkspartei“</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Entscheidungsprozesse innerhalb von Parteien</b>	<b>6</b>
2.1.	Organisationsstrukturen der Parteien	6
2.2.	Entscheidungsstrukturen und -abläufe in Parteien	6
2.3.	Parteitage als formelle höchste Organe der innerparteilichen Willensbildung	12
2.4.	Horizontale Differenzierung: Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen	14
2.5.	Größere Beteiligung der Basis durch Mitgliedervoten	15
2.6.	Zusammenfassung: Das Gegeneinander von zentralistischen und zentrifugalen Tendenzen als systemimmanente Strukturmerkmale der Parteiorganisationen	18

## 1. Zum Begriff „Volkspartei“

Der Begriff „Volkspartei“ hat sich in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft zur Bezeichnung eines bestimmten Typs von politischen Parteien etabliert. Bei diesem Typ handelt es sich um Parteien, die programmatisch nicht nur nach bestimmten Kriterien definierte Bevölkerungsgruppen (soziale Klassen oder Milieus) oder Personen mit spezifischen Interessen, sondern breite Wählerschichten ansprechen und deshalb anstreben, ihre Mitglieder, Anhänger und Wähler aus allen Bevölkerungsschichten zu rekrutieren. Allgemein bezeichnet man eine Partei nur dann als Volkspartei, wenn es ihr dauerhaft gelingt, einen größeren Anteil an Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>1</sup>

In der Bundesrepublik werden üblicherweise zwei Parteien als Volksparteien bezeichnet:

- die CDU/CSU aufgrund ihres ursprünglichen Charakters als überkonfessionelle bürgerliche Sammlungsbewegung sowie
- die SPD nach ihrer programmatischen Wende von 1959, als sie mit der Verabschiedung des Godesberger Programms den Wandel von einer Klassenpartei zu einer klassenübergreifenden „linken“ Volkspartei vollzog.<sup>2</sup>

Der politikwissenschaftlichen Forschung zufolge sind Volksparteien das Ergebnis eines programmatischen Öffnungsprozesses der älteren, über ein klares programmatisch-ideologisches Profil und eine sozial kohärente Anhängerschaft verfügenden Massenintegrationsparteien, deren politische Zielsetzung darauf ausgerichtet war, in erster Linie die Interessen ihrer in abgegrenzten sozialen Klassen und Konfessionsgemeinschaften eingebundenen Mitglieder und Anhänger zu verfolgen. Aufgrund des Wandels sozialer Gruppierungen sowie der sich aus der Herrschaftslogik repräsentativ-demokratischer Systeme ergebenden Notwendigkeit zur Stimmenmaximierung, aber auch angesichts neuer politischer Herausforderungen sahen sich die Massenparteien spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg gezwungen, sich programmatisch, organisatorisch und sozial zu öffnen, um im politischen Wettbewerb neue Wählerschichten für sich zu erschließen.<sup>3</sup> Diese Öffnung ging allerdings einher mit einem schleichenden Verlust eines von anderen Parteien deutlich abgrenzbaren inhaltlichen Profils. Die mit dem Öffnungsprozess notwendigerweise verbundene Übernahme neuer Positionen in die Parteiprogrammatik, die tendenzielle „Aufweichung“ der ehemals scharfen programmatischen Konturen sowie die Vereinnahmung kaum oder nicht zu vereinbarenden Standpunkte und Interessen durch die sich neu etablierenden Volksparteien, haben diesen in der wissenschaftlichen und publizistischen Literatur auch durchaus abschätzig gemeinte Etikettierungen wie „catch-all party“ oder „Allerweltpartei“ eingetragen.<sup>4</sup>

---

1 Bendel, Petra (2004). Volkspartei. In: Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf; Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg). Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe. Berlin: directmedia, S. 10010.

2 Bendel (2004), S. 10010

3 Bendel (2004), S. 10010f.; Giebler u.a. (2013), S. 17.

4 Bendel (2004), S. 10011; Giebler u.a. (2013), S. 17.

Neben der mehr oder weniger starken Flexibilisierung ihrer programmatischen Ausrichtung zeichnen sich Volksparteien des Weiteren dadurch aus, dass sie eine charismatische und kompetent wirkende Führung ausbilden, die dazu beitragen soll, der Partei auch jenseits ihrer konkreten Inhalte und Programme Zuspruch und Sympathien in der Bevölkerung zu verschaffen. Damit einher geht eine verstärkte Professionalisierung der Partei auf allen Ebenen, wodurch das Gewicht des einzelnen Parteimitglieds tendenziell geschwächt wird. Auch die engen Verbindungen zu organisierten Interessensgruppen, die eine engere Verzahnung mit den gesellschaftlichen Kräften herstellen sollen, sind charakteristische Merkmale moderner Volksparteien.<sup>5</sup>

Der einschlägigen politikwissenschaftlichen Definition zufolge hat die Zahl der Mitglieder für den Volkspartei-Charakter nur eine nachrangige Bedeutung. Zwar wird stillschweigend davon ausgegangen, dass Volksparteien auch über eine große Mitgliedschaft verfügen, entscheidend aber sind Vielzahl und Charakter der jeweiligen Wählergruppen sowie die Zahl der Wähler bei allgemeinen Wahlen. Die Mitgliederzahl kann auf der Basis der maßgeblichen Parteitypologien schon deshalb kein herausgehobenes Merkmal von Volksparteien sein, da auch Klassen- und Massenintegrationsparteien, wie z.B. die SPD des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, typischerweise über eine große Mitgliedschaft verfügten.<sup>6</sup>

In Publizistik und Wissenschaft gelten Volksparteien bis heute als der Motor demokratischer und gesellschaftlicher Integration, als Grundlage für politischen Konsens und Stabilität. Jedoch darf auch nicht verkannt werden, dass die Selbst-Charakterisierung der Parteien als Volkspartei in der Auseinandersetzung mit politischen Gegnern auch gerne dazu benutzt wird, die besondere Legitimation (aufgrund der in Wahlen nachgewiesenen Interessenidentität mit großen Teilen der Bevölkerung) der eigenen Positionen und Ansichten zu unterstreichen. Nicht ohne politische Absichten führten und führen nicht wenige Parteien im In- und Ausland den Begriff Volkspartei als Bestandteil des Parteinamens.<sup>7</sup>

Mit Blick auf die bundesdeutschen Parteien wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass aus Sicht einer politikwissenschaftlichen Parteientypologie Volksparteien in der Bundesrepublik allenfalls in den 1960er und 1970er Jahren in Reinform existierten. Prozesse wie die seit Ende der 1960er Jahre einsetzende Re-Ideologisierung der Parteipolitik, die weiterhin bestehende Bindungskraft von sozialmoralischen Milieus und die Fortdauer entsprechender Parteiloyalitäten sowie die seit den 1980er-Jahren zu beobachtenden Fragmentierungstendenzen des deutschen Parteiensystems hätten dagegen dazu beigetragen, dass die großen Parteien sich zu Mischtypen ausbildeten, die programmatisch und sozialstrukturell Formen von Integrations-, Milieu- und Programmparteien in sich vereinten. Auch die mageren Stimmenergebnisse von CDU/CSU und SPD bei den Bundestagswahlen der 2000er-Jahre haben die Kritik am Konzept der Volkspartei befeuert. Angesichts der hieraus erwachsenen Zweifel am Volksparteienstatus von Unionsparteien und SPD plädieren nicht wenige Wissenschaftler dafür, den „normativ aufgeladenen und demokratie-

---

5 Bendel (2004), S. 10011; Giebler u.a. (2013), S. 17.

6 Bendel (2004), S. 10010f.

7 Bendel (2004), S. 10012; Giebler, Heiko u.a. (2013). Mythos „Volkspartei“ Was niemals war, kann kaum verschwinden. In: WZB Mitteilungen 139, S. 17.

theoretisch problematischen Begriff der Volkspartei“ aufzugeben und stattdessen schlicht und neutral von Großparteien zu sprechen.<sup>8</sup>

## 2. Entscheidungsprozesse innerhalb von Parteien

### 2.1. Organisationsstrukturen der Parteien

Bei allen Parteien findet sich die Gliederung nach Bundes-, Landes-, Kreis- und lokaler Ebene. Bei CDU/CSU und SPD gibt es außer den, an den Hauptebenen des staatlich-administrativen Systems ausgerichteten Gliederungen noch weitere Stufungen mit mehr oder weniger großer Bedeutung. Sie finden sich z.B. auf der unteren Ebene und in den Stadtstaaten. So werden in der SPD Ortsvereine ab einer bestimmten Mitgliederzahl in Distrikte oder Wohnbezirke unterteilt. Die mit der kommunalen Neuordnung der 1970er-Jahre in NRW einhergehende Bildung von Stadtbezirken mit eigener Bezirksvertretung in Großstädten führte zur Bildung von Stadtbezirksorganisationen als einer Zwischenebene zwischen Kreis- und lokaler Ebene, was einmal mehr auf die Dominanz der administrativen Gliederungsmuster als strukturbildendes Prinzip für Parteiorganisationen verweist.<sup>9</sup>

Organe der Parteien sind die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Die Mitgliederversammlung ist das höchste Organ einer Partei; der Vorstand handelt als eigentlich ausführendes Organ auf Grund von Befugnissen, die von der Mitgliederversammlung delegiert worden sind. Auf den höheren Stufen (ab Kreisebene) der Parteihierarchie gilt das Prinzip der Delegation. Jede Gliederung wählt für die nächsthöhere Organisationsstufe Vertreter für die sogenannten Vertreterversammlungen (Parteitage) auf höherer Ebene entsprechend ihrer jeweiligen Mitgliederzahl. Höchstes Organ auf Bundesebene ist der Bundesparteitag, auf dem theoretisch alle Organisationseinheiten repräsentiert sind.<sup>10</sup>

### 2.2. Entscheidungsstrukturen und -abläufe in Parteien

Politikformulierung, Wahlkampforganisation und Personalauswahl für bestimmte politische Ebenen sind innerhalb der Parteien grundsätzlich auf der Ebene angesiedelt, die für die jeweilige Politikebene zuständig ist. In kleineren Gemeinden, in denen die Basisorganisationen (Ortsvereine/-verbände) der Parteien entsprechend der kleinsten kommunalen Verwaltungseinheit organisiert sind, ist die entsprechende Basisorganisation alleine für die personelle Vertretung und die kommunalpolitischen Inhalte auf dieser Ebene zuständig. Die Nominierung von Kandidaten für kommunale Mandate und Ämter bedarf zwar in der Regel der formellen Bestätigung durch die

---

8 Vgl. Bendel (2004), S. 10013; Bytzek, Evelyn; Roßteutscher, Sigrid (2011). Fazit oder: Außer Mythen nichts gewesen? In: Bytzek, Evelyn; Roßteutscher, Sigrid (Hrsg.). Der unbekannteste Wähler. Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen. Frankfurt a.M.; New York, S. 278f.

9 Vgl. Poguntke, Thomas (1997). Parteiorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Einheit in der Vielfalt?. In: Gabriel, Oscar W. / Niedermayer, Oskar / Stöss, Richard (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 265f.; Niclauss, Karlheinz (1998). Organisation, Mitglieder und Finanzen. In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.). Ungewissheiten der Macht. Parteien - Wähler - Wahlentscheidung. München, S. 71ff.

10 Vgl. Poguntke (1997), S. 265f.

nächsthöhere Parteigliederung, aber diese wird nur in besonders schwerwiegenden Fällen, z.B. bei kriminellen Vergehen oder mehreren, nicht zu vereinbarenden Parteimitgliedschaften verweigert.

Für die Arbeit der Basisgliederungen gilt generell, dass die Mehrzahl der Mitglieder nicht aktiv am Parteileben teilnimmt. Demzufolge bilden sich schon auf dieser Ebene Oligarchien aus, deren Angehörige die Hauptarbeit leisten, die wichtigsten Positionen inne haben und ein Monopolstellung hinsichtlich Information und Zugang zu höheren Ebenen besitzen. Die Mitwirkung der einfachen Mitglieder ist begrenzt und in hohem Maße abhängig von der Heterogenität der Aktiven. Sie wird naturgemäß noch geringer, wenn in den Entscheidungsprozess weitere Ebenen und Organisationseinheiten involviert sind.<sup>11</sup> Die sich bereits auf dieser untersten Ebene abzeichnenden Tendenz zur Oligarchisierung ist ein wesentliches Merkmal jeder (Partei-)Organisation, wie der Soziologie Robert Michels in seiner klassischen Studie „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über oligarchische Tendenzen des Gruppenlebens“<sup>12</sup> am Beispiel der sozialdemokratischen Partei am Beginn des 20. Jahrhunderts eindrucksvoll theoretisch und empirisch nachgewiesen hat. Ein gewisses Maß an Zentralisierung von Entscheidungen als einem wesentlichen Kennzeichen von innerorganisatorischer Oligarchiebildung ist daher mit der Bildung von Parteiorganisationen aufgrund organisationssoziologischer Gesetzmäßigkeiten immer gegeben. Auch relativ junge Parteien wie die bundesdeutschen Grünen, die sich in ihrer Anfangszeit strukturell und ideologisch bewusst als „Antiparteien-Partei“ organisiert haben und auch als solche agierten, sind nicht von den Folgewirkungen des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“ (Michels) verschont geblieben.<sup>13</sup>

In größeren Gemeinden und Städten sind in der Regel mehrere Basisgliederungen an der Kandidatenaufstellung und Politikformulierung beteiligt. Zwar besitzen die Basisorganisationen in der Regel ein Vorschlagsrecht für ein oder mehrere Kandidaten in Stimmbezirken bzw. Wahlkreisen auf dem Gebiet der jeweiligen Basisgliederung, aber die letztendliche Entscheidung wird auf einer Vertreterversammlung der nächsthöheren Ebene getroffen. Die Parteivorstände der nächsthöheren Ebene und v.a. die Fraktionsführungen in den kommunalen Vertretungsorganen, für die jeweils Kandidaten zu nominieren sind, verfügen in der Regel über erhebliche Einflussmöglichkeiten bei der Personalauswahl für kommunale Ämter und Mandate. Im Konfliktfall sind sie kraft ihrer Organisationsmacht den untergeordneten Basisorganisationen überlegen und haben gute Chancen, die von ihnen favorisierten Kandidaten durchzusetzen. Wann, wie oft, unter welchen Umständen und mit welchen Erfolgchancen dies geschieht, kann allgemein nicht gesagt werden, sondern hängt von den jeweiligen konkreten Konstellationen ab und bedarf der empirischen Untersuchung.

---

11 Vgl. Kaack (1971). Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems. Opladen, S. 481ff.; ähnlich auch Poguntke (1997), S. 268.

12 Michels, Robert (1957). Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über oligarchische Tendenzen des Gruppenlebens. Stuttgart, 1. Aufl. 1911; Neudruck, Stuttgart 1957.

13 Vgl. Tiefenbach, Paul (1998). Die Grünen. Verstaatlichung einer Partei. Köln, S. 17ff.

---

Ebenso wie bei der Personalauswahl dominieren auch bei der Politikformulierung für die jeweilige politische Ebene die höher geordneten Organisationsebenen gegenüber den Basisgliederungen. Dabei liegt es nahe, dass den Fraktionen ein besonderes Gewicht zukommt, da sie für die aktuelle Tagespolitik zuständig sind, wohingegen die jeweiligen Parteigremien allgemeine politische Richtlinien vorgeben und als „Kontroll- und Wachorgane“ gegenüber den Fraktionen fungieren. Die einzelnen Ortsverbände und –vereine sind zwar berechtigt, durch Anträge und über Delegierte zu Parteitagungen der nächsthöheren Ebene Einfluss auf die kommunale Politikformulierung der Partei zu nehmen und politische Initiativen in Gang zu bringen. Aber die Spielräume und Durchsetzungschancen für lokale Sonderinteressen oder spezifische Anliegen der jeweiligen Basisorganisation sind gegenüber den Möglichkeiten der übergeordneten Parteiinstanzen – insbesondere bei Gegensätzen - sehr begrenzt.<sup>14</sup>

Die hier auf kommunaler Ebene beschriebenen grundlegenden Zusammenhänge lassen sich durchweg auf allen Ebenen der Parteiorganisation wiederfinden mit dem entscheidenden Unterschied, dass die Delegierten zur nächst höheren Ebene jenseits der Basisorganisationen immer nur von Delegierten gewählt werden. Die durch die Organisationsprinzipien der internen Hierarchie und der mehrfach gestuften Delegation vorgegebenen Tendenzen zu einer Zentralisierung von Entscheidungen auf der jeweils höheren Ebenen bestimmen seit jeher die Macht- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Parteien. Hieraus resultiert eine Konzentration von Macht und Entscheidungsbefugnissen bei den jeweils übergeordneten Instanzen.<sup>15</sup>

Dennoch werden Parteimitglieder und politische Öffentlichkeit immer wieder von spektakulären Ausnahmefällen überrascht. Tendenzen zur Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf höherrangige Ebenen der Parteihierarchie finden nicht allumfassend und unumkehrbar statt. Offensichtlich gelingt es den Basisgliederungen doch noch hin und wieder, verlorenes Terrain zurückzugewinnen und ihren Stellenwert innerhalb der Gesamtorganisation höheren Orts ins Gedächtnis zu rufen. Aber solche, meist spektakulären Vorkommnisse stellen die Ausnahme dar und werden schon deshalb nicht allzu häufig Nachahmung finden, weil sie das Ansehen der Partei in der Öffentlichkeit und damit die Erfolgchancen der Gesamtorganisation und ihrer Gliederungen auf Dauer erheblich beeinträchtigen.

Ganz allgemein bestimmt sich der Einfluss der Basisorganisationen auf den übergeordneten Parteiebenen nach der Zahl und dem individuellen Einfluss der eigenen Delegierten auf den jeweils höheren Ebenen. Da sich die Zahl der Delegierten nach der Mitgliederzahl der Basisverbände errechnet, haben die Delegierten der großen Ortsvereine/-verbände auf der höheren Ebene gegenüber den Vertretern kleinerer Basisorganisationen einen machtstrategischen Vorteil, der sich bei den deutschen Parteien auch auf Politikgestaltung und Stellenbesetzung auswirkt.<sup>16</sup>

Die bisher beschriebenen Formen der Zentralisierung von Macht und Entscheidungsbefugnis in bestimmten Segmenten der Parteiorganisation finden ihre Ergänzung darin, dass mit der Erringung und Ausübung von wichtigen parteipolitischen Positionen auf höheren Ebenen empirisch

---

14 Vgl. Poguntke (1997), S.265; Niclauss (1998), S. 73.

15 Vgl. Niclauss (1998), S. 72f. u. 101.

16 Vgl. Kaack (1971), S. 498ff.

eine Tendenz zur Ämterkumulation nachgewiesen werden kann, und zwar vertikal, auf verschiedenen Ebenen der Parteihierarchie wie horizontal, in verschiedenen Partei- und parlamentarischen Gremien auf der gleichen Politikebene. Allerdings werden in der Regel nur Positionen auf benachbarten politischen Ebenen miteinander verknüpft und der Schwerpunkt der politischen Arbeit der führenden Funktionäre konzentriert sich in der Regel auf eine einzige politische Ebene.<sup>17</sup> Festzuhalten bleibt aber auch hier, dass dieser Sachverhalt, der die Entscheidungsprozesse deutscher Parteien prägt, wesentlich zur Zentralisierung von Entscheidungen in Parteien beiträgt. Die jeweilige personelle Konstellation, die sich aus der Besetzung der führenden Ämter und Mandate auf der jeweiligen Politikebene ergibt, bestimmt den Grad der Offenheit der Führungsstruktur und damit die Einflusschancen der nachgeordneten Instanzen und der einfachen Mitglieder. Diese personellen Konstellationen können jedoch von Organisationseinheit zu Organisationseinheit stark voneinander abweichen und sind von einer Vielzahl personaler und lokaler Faktoren geprägt. Sie können sich zudem im Laufe der Zeit ändern, wodurch sich entsprechende Konsequenzen für das jeweilige Ausmaß der Zentralisierung ergeben.<sup>18</sup>

Die Kreisebene als erste regionale Ebene oberhalb der lokalen Parteiorganisationen zeichnet sich durch eine außerordentliche organisatorische Vielfalt aus und bekommt je nach Verband oder Region unterschiedliche Aufgaben und Funktionen zugewiesen. Diese Ebene stellt in bestimmten „strukturschwachen“ Regionen bei „kleineren“ Parteien wie der FDP und Bündnis 90/Die Grünen - besonders in den neuen Bundesländern - die unterste Organisationsgliederung dar. Politisch haben die Kreisverbände/-vereine (SPD: Unterbezirke) die ausschließliche Zuständigkeit für einen spezifischen Bereich der Kommunalpolitik: in kreisfreien Städten umfassen die kommunalpolitischen Zuständigkeiten v.a. Politikformulierung, -durchsetzung und Personalauswahl für die entsprechenden städtischen kommunalen Vertretungskörperschaften; in Landkreisen richtet sich dagegen die kommunalpolitische Arbeit dieser Parteebene auf die Politikgestaltung in den Kreistagen.

Für die Gesamtpartei und deren Politik insgesamt wichtiger ist die Funktion der Kreisebene, Kandidaten für die Landes- und Bundesebene zu nominieren. Insbesondere die Auswahl der Direktkandidaten für Landtage und Bundestag berührt unmittelbar die Politik der höheren Parteebenen wie auch der jeweiligen Fraktionen. Trotz zahlreicher Bemühungen der Parteiführungen, diesen Personalauswahlprozess von oben zu steuern oder zu beeinflussen, haben sich die Kreisverbände und Unterbezirke ihre alleinige Zuständigkeit hierfür bewahren können. Die immer wieder aufkeimende Klage über fehlende Möglichkeiten der rationalen Personalsteuerung seitens der Partei- und Fraktionsführungen hat an dieser alleinigen Zuständigkeit der Kreisebene wenig verändern können. Dies hat zumindest für die Direktkandidaturen zur Folge, dass nicht übergeordnete sachspezifische Kriterien für die Personalauswahl entscheidend sind, sondern überwiegend organisationsbezogene lokale und regionale Erwägungen den Nominierungsprozess steuern. Qualifizierte Quereinsteiger mit spezialisierten Fachkenntnissen, aber ohne Parteikarriere oder verdiente Fachpolitiker ohne Basisverankerung haben daher von vorneherein nur sehr geringe Chancen, für aussichtsreiche Direktmandate nominiert zu werden.<sup>19</sup> Um bei der Zusammenset-

---

17 Vgl. Kaack (1971), S. 501ff.

18 Vgl. Kaack (1971), S. 504.

19 Vgl. Herzog, Dietrich (1982). Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Eliteforschung. Darmstadt, S. 87f.; Poguntke (1997), S. 270.

zung der Fraktionen dennoch eine gezielte Personalpolitik betreiben zu können, bietet sich für die Landes- und Bundesvorstände als erfolgversprechendster Weg an, auf das Verfahren zur Besetzung der Landeslisten Einfluss zu nehmen. Dabei geraten sie allerdings allzu oft in Interessenkonflikte mit konkurrierenden Ansprüchen der parteiinternen Gruppen und Gliederungen, die ihrerseits bestrebt sind, ihre eigenen Ambitionen zur Geltung zu bringen. Überdies birgt dieser Weg das Risiko des unkalkulierbaren Wahlausgangs: wenn aufgrund der großen Zahl gewonnener Direktmandate nur wenige Listenplatzinhaber bei der Zusammensetzung der Fraktionen berücksichtigt werden, können auch weit vorne auf der Liste platzierte Kandidaten scheitern.<sup>20</sup>

Neben der kommunalpolitischen Arbeit und ihrer hervorgehobenen Bedeutung für die Auswahl politischen Führungspersonals auf Bundes- und Landesebene nehmen die regionalen Gliederungsebenen auch vielfältige organisatorische und organisationspolitische Aufgaben wahr. Neben den per Satzung zugewiesenen organisatorischen Vollmachten für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich wie z.B. das Recht zur Abgrenzung und ggf. Neustrukturierung der Basisorganisationen wäre hier vor allem auf die in den letzten Jahrzehnten in fast allen Parteien mächtig angewachsene Parteibürokratie, also den hauptamtlichen Mitarbeiter- und Angestelltenapparat der Parteien zu verweisen.<sup>21</sup> Im Regelfall verfügen heute alle Parteien ab der Kreisebene über einen hauptamtlichen Mitarbeiterstab und eine mehr oder weniger umfangreiche bürokratische Infrastruktur. Dies ist das Ergebnis eines innerorganisatorischen Lern- und Anpassungsprozesses, der auf der Erkenntnis beruht, dass ehrenamtliche Parteimitglieder mit den Erfordernissen eines modernen Organisations- und Politikmanagements, vor allem aber mit der professionellen Planung, Vorbereitung und Durchführung von Wahlkämpfen schlichtweg überfordert sind. In Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden materiellen und personellen Ressourcen widmen sich die regionalen Parteibürokratien mit mehr oder weniger großer Intensität insbesondere folgenden Aufgaben:

- Professionelle Planung und Durchführung politischer Programme und Konzepte;
- Organisations- und Veranstaltungsmanagement;
- Mitglieder- und Finanzverwaltung;
- Parteiinterne Kommunikation und Logistik;
- Kontakt- und Anlaufstelle für Bürger, Organisationen, Institutionen, Medien und Verwaltungen;
- Wahlkampforganisation.

Es kann nur wenig verwundern, dass die hauptamtlich tätigen Parteibüros und Stäbe im Laufe der Zeit immer mehr originäre Funktionen der ehrenamtlich arbeitenden Kreis- und Unterbezirksvorstände sowie der Ortsvereine an sich gezogen haben und auf diese Weise nicht nur organisationspolitisch erheblich an Einfluss gewonnen haben. Aufgrund der verfügbaren zeitlichen und materiellen Ressourcen sowie aufgrund des Informations- und Kommunikationsmonopols sind die Hauptamtlichen selbst einflussreichen „Hobby-, Feierabend- oder Freizeitpolitikern“ tendenziell überlegen. Nicht ohne Grund sind insbesondere die Geschäftsführerpositionen in

---

20 Vgl. Poguntke (1997), S.270.

21 Vgl. Kaack (1971), S. 50; Immerfall, Stefan (1998). Strukturwandel und Strukturschwächen der deutschen Mitgliederparteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/1998, S. 4; Niclauss (1998), S. 81ff.; Lösche, Peter (1999). Parteienstaat in der Krise. Überlegungen nach 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 17; Jun, Uwe (2000). Parteiendemokratie im Wandel - Reaktionsstrategien von politischen Parteien. In PVS 41, S. 350.

Kreisverbänden und Unterbezirken, die an einer besonders exponierten Schnittstelle im Partei- und allgemeinen Politikbetrieb agieren, für zahlreiche Politiker Ausgangspunkt erfolgreicher politischer Karrieren gewesen.<sup>22</sup>

Von der überragenden und vermutlich noch anwachsende Stellung der hauptamtlich agierenden Parteiapparate innerhalb der Parteiorganisationen zeugt die Tatsache, dass inzwischen ernsthaft erwogen wird, selbst die Organisation und Durchführung der Wahlkämpfe vor Ort, traditionell eine Domäne der Basisgliederungen, professionellen Stäben zu übertragen. Auf den gewichtigen Beitrag einer hauptamtlich tätigen Bürokratie innerhalb von überwiegend ehrenamtlich aktiven Mitgliederorganisationen für die Ausbildung von organisationsinternen Oligarchien und die Zentralisierung von Entscheidungen hat ebenfalls schon Robert Michels in seiner bereits erwähnten Studie hingewiesen. Die von ihm aufgezeigten Mechanismen und Gesetzmäßigkeiten, die diese Prozesse in Gang setzen und verstärken, lassen sich im Prinzip auch bei der Organisationsentwicklung der bundesdeutschen Parteien der Gegenwart aufzeigen. Die seit Beginn der 1990er Jahre schwelende Diskussion über die Zukunft der Mitgliederparteien und mancher aktuelle Beitrag zur Parteienreform-Debatte zielt im Kern auf das Verhältnis von Mitgliedern und hauptamtlichen Stäben, ohne dass - zumindest bis jetzt - die Anforderungen an ein sachrationales, effizientes und professionelles Politikmanagement einerseits und die demokratischen Bedürfnisse nach ausreichender Mitwirkung und Transparenz andererseits auf überzeugende Weise in Einklang gebracht werden konnten.

In Analogie zu den zuvor genannten Gliederungsebenen sind die Landesverbände bzw. Bezirke und die Bundespartei für die politische Arbeit auf der diesen zugeordneten Ebene des politischen Systems zuständig. Landesverbände und Bezirke sind bei der Ausgestaltung ihrer Landespolitik weitgehend autonom. Selbst bei Koalitionsfragen und gewichtigen Personalentscheidungen sind nur selten offene Interventionen der Bundesvorstände zu verzeichnen; sie sind zudem nicht unbedingt erfolgreich.<sup>23</sup> Allerdings gibt es enge personelle Verflechtungen zwischen beiden Gliederungsebenen, die maßgeblich zum bundespolitischen Einfluss der Landesverbände beitragen. Führungspositionen in der Landespolitik sind nicht nur Durchgangsstation für bundespolitische Karrieren, sondern teilweise so attraktiv, dass auch bereits arrivierte Bundespolitiker in solche landespolitischen Positionen wechseln. Umgekehrt stellen die Inhaber von Regierungämtern auf Landesebene neben den Mitgliedern der Bundestagsfraktion das wichtigste Rekrutierungsservoir für bundespolitische Spitzenpositionen dar. Für die Analyse der Macht- und Einflussstrukturen innerhalb von Parteien ist des Weiteren von Bedeutung, dass innerhalb der Landesorganisationen der Parteien die führenden Landespolitiker in Landtagsfraktion und Landesregierung ein Gegengewicht gegenüber den überwiegend bundespolitisch aktiven Politikern desselben Landesverbandes bilden.<sup>24</sup> Dies gilt ebenfalls für die Bundesgremien der Parteien, in denen mächtige „Landesfürsten“ dank eines eigenen bürokratischen Partei- (und ggf. Regierungs-) Apparates der Parteibürokratie auf Bundesebene durchaus ein eigenständiges Gewicht entgegensetzen können. Ein Großteil der innerparteilichen Entwicklungen und Auseinandersetzungen in jüngster Zeit sind das Resultat spezifischer landes- und bundespolitischer Kräftekonstellationen

---

22 Vgl. Kaack (1971), S. 508

23 Vgl. Poguntke (1997), S. 264.

24 Vgl. Kaack (1971), S. 519, allgemein hierzu: Lösche (1999), S. 16.

und Gegensätze. Auch wenn diese Entwicklungen jeweils von einer Vielzahl personeller und situativer Besonderheiten geprägt sind, ist eine Tendenz zum Machtgleichgewicht zwischen Landes- und Bundesebene innerhalb der Parteien nicht zu verkennen. Sie basiert auf der föderalistischen Ordnung unseres politischen Systems und wirkt innerhalb der Parteiorganisationen als effektiver Schutzmechanismus gegen allzu übermächtige Zentralisierungsbestrebungen der Bundesebene.<sup>25</sup>

Alle im Bundestag vertretenen Parteien verfügen gemäß den einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes auch auf Bundesebene über einen von den Delegierten der Bundesparteitage (s.u.) spätestens alle zwei Jahre neu zu wählenden Bundesvorstand. In der Regel wird ein Teil der Vorstandsmitglieder auf Bundes- und Landesebene zum geschäftsführenden Vorstand (Präsidium) bestellt, der für das politische Tagesgeschäft zuständig ist und der sich zumeist aus professionellen Spitzenpolitikern auf Bundes- und Länderebene zusammensetzt. Bei CDU, CSU und FDP gibt es zudem eine Ex-Officio-Mitgliedschaft in Landes- und Bundesvorständen für Parteimitglieder, die wichtige Ämter oder Mandate innehaben. Das Institut der Ex-Officio-Mitgliedschaft ist 1967 wegen allzu drastischer Auswüchse – so wurden 1962 lediglich 7 von 69 CDU-Bundesvorstandsmitgliedern vom Parteitag gewählt – auf 20 Prozent der Mitglieder eines Gremiums begrenzt worden.<sup>26</sup>

### 2.3. Parteitage als formelle höchste Organe der innerparteilichen Willensbildung

Der Parteitag, in den lokalen Basisorganisationen die Mitglieder- und Hauptversammlung, ist laut Parteistatut in allen Parteien das höchste politische Entscheidungsgremium auf der jeweiligen Organisationsebene. Formal handelt ein Vorstand aufgrund von Befugnissen, die ihm von dem jeweiligen Parteitag bzw. der Mitgliederversammlung delegiert worden sind. Der Vorstand ist somit eigentlich das ausführende Organ des Parteitags / der Mitgliederversammlung. Oberstes Organ der Parteien in der Bundesrepublik sind demzufolge die (Bundes-)Parteitage. Die Parteitage haben laut Parteiengesetz folgende Kompetenzen:

- Beschlussfassung über die Parteiprogramme,
- Beschlussfassung über die Satzung,
- Beschlussfassung über die Beitragsordnung,
- Beschlussfassung über die Schiedsgerichte,
- Beschlussfassung über die Auflösung der Partei,
- Beschlussfassung über die Fusion mit anderen Parteien,
- Wahl der/des Vorsitzenden, der stellvertretenden Vorsitzenden und der Mitglieder des Vorstands sowie weiterer Gremienmitglieder,
- Entgegennahme des Tätigkeitsberichts des Vorstands und Beschlussfassung über diesen Bericht,
- Prüfung der Finanzen und Entlastung des Parteivorstands.

Teilnehmer von Parteitag auf höheren Parteiebenen sind aufgrund der besonderen Gesetzmäßigkeiten bei der Nominierung der Delegierten nicht im eigentlichen Sinne Mitglieder der Partei-

---

25 Vgl. Poguntke (1997), S. 265.

26 Vgl. Poguntke (1997), S. 266f.

basis, sondern Angehörige der mittleren Funktionärsschicht und Mandatsträger der Parteien. Die in der öffentlichen Berichterstattung immer wiederkehrende Formulierung von der „Parteibasis“, die auf Parteitag zu entscheiden haben, ist insofern irreführend, als die weitaus meisten Delegierten tatsächlich dem Parteiestablishment auf den mittleren Ebenen der Parteiorganisation angehören und eben nicht die Basis repräsentieren.<sup>27</sup>

Während die Mitgliederversammlungen in den Basisorganisationen relativ häufig stattfinden, werden Parteitage auf höherer Ebene nur in relativ großen Zeitabständen einberufen, wobei Satzungsvorschriften die Maximaldauer der Intervalle zwischen zwei Parteitagen festlegen. Für die Zwischenzeit delegieren die Parteitage ihre Kompetenzen an den Parteivorstand als ein von ihnen gewähltes und ihrer Kontrolle unterworfenen Exekutivgremium.<sup>28</sup> Schon die großen Abstände zwischen zwei Parteitagen weisen daraufhin, dass Parteitage sich nicht als kontinuierliches Organ der Willens- und Entscheidungsbildung in Form eines „Partei parlaments“ eignen. Dies gilt auch dann, wenn man die besonderen Parteigremien berücksichtigt, die als Ausschuss, Parteirat, Länderrat usw. als sog. „kleine Parteitage“ zwischen den Parteitagen bestimmte Funktionen und Aufgaben ersatzweise für den Parteitag wahrnehmen, weil sie aufgrund ihrer geringeren Teilnehmerzahl schneller und mit geringerem organisatorischen Aufwand einberufen werden können.<sup>29</sup> Tatsächlich sind es die regelmäßig tagenden Vorstände, die aufgrund der kontinuierlichen Beschäftigung mit den anstehenden Fragen, des ihnen zur Verfügung stehenden hauptamtlichen Apparats und ihrer hervorgehobenen Position im innerparteilichen Kommunikations- und Informationsnetzwerk die Politik der Partei auf der jeweiligen Ebene weitgehend bestimmen. Parteitage sind dagegen aufgrund der langen Tagungsintervalle, ihrer Größe und einer gewissen Schwerfälligkeit der Diskussions- und Entscheidungsprozesse für die Formulierung der alltäglichen Politik denkbar schlecht geeignet. In der Praxis konzentrieren sich die Parteitage im Wesentlichen auf die Wahrnehmung folgender Funktionen:

- personelle Entscheidung,
- Sachentscheidung,
- Planung,
- (Wahl-)Werbung und
- Integration der Mitglieder, Gruppen und Organisationseinheiten.<sup>30</sup>

Der Ablauf eines Parteitages wird üblicherweise von den Vorständen und den ihnen zugeordneten Parteiapparaten in erheblichem Maße gesteuert. Für spontane Willenskundgebungen der Masse der Delegierten bleibt wenig Raum. Infolge ihrer Organisationsmacht, ihres Informationsvorsprungs und ihrer überlegenen Geschäftsordnungsroutinen können die Vorstände den Parteitag so vorbereiten und lenken, dass sie sich mit ihren politischen Vorstellungen gegen innerparteiliche Widerstände zumeist durchsetzen können. Parteivorstände haben deshalb normalerweise eine große Chance, dass ihre personellen und inhaltlichen Vorschläge auf Parteitagen eine Mehr-

---

27 Vgl. Niclauss (1998), S.77.

28 Vgl. Kaack (1971), S. 379f.

29 Vgl. Poguntke (1997), S. 269f.; Niclauss (1998), S.79.

30 Vgl. Poguntke (1997), S. 268; Niclauss (1998), S.75ff.

heit finden. Dies gilt v.a. für die Vergabe wichtiger Vorstandspositionen (Vorsitz, stellvertretende Vorsitzende, Generalsekretär, Kassenführung sowie Mitgliedschaft im „engeren Vorstand / Präsidium) und die Beschlussfassung über zentrale Sachentscheidungen (Leitanträge). Demgegenüber kommt der Parteitag eher bei den weniger bedeutsamen Personal- und Sachentscheidungen zum Zuge (Wahl der Beisitzer, Entscheidungen über inhaltliche Detailfragen). Nur sehr selten entschieden sich Parteitage in zentralen Fragen gegen die Vorgaben der Parteileitung. Ein besonders spektakulärer Fall, wo dies dennoch einmal geschah, war die Abwahl Rudolf Scharpings als SPD-Parteivorsitzender auf dem Mannheimer Parteitag von 1995 und seine Ersetzung durch den saarländischen Ministerpräsidenten Oskar Lafontaine. Aber auch diese Entscheidung war – wie man heute weiß – von Teilen des Parteiestablishments von langer Hand vorbereitet worden und entsprang somit keineswegs dem originären Willen der Delegierten selbst.<sup>31</sup>

Die inhaltlichen Entscheidungen der Parteitage haben vor allem die Funktion von Leitlinien, die ohne allzu konkrete Festlegungen den programmatischen Rahmen für die Planung der politischen Arbeit der Parteien vorgeben.<sup>32</sup> Diese für die Parteitage in allen Bundestagsparteien mehr oder weniger kennzeichnenden Merkmale und Zusammenhänge führen zu dem Ergebnis, dass auch die Parteitage als formal wichtigstes Organ der legitimen Willensbildung von Parteien aufgrund ihres Ablaufs und der dabei wirksamen Gesetzmäßigkeiten die Tendenz zur Zentralisierung der Entscheidungen bei den jeweiligen Vorständen und informellen Führungszirkeln verstärken. De facto erweisen sich Parteitage weder als „Produzenten“ von politischen Konzepten für den politischen Alltag noch als wirksame Kontrollorgane der Vorstandsarbeit. Selbst in Parteien wie Bündnis 90 / Die Grünen, deren Parteitage aufgrund der spezifischen parteiinternen politischen Kultur ein gewisses Maß an Spontaneität kennzeichnet, gibt es ernsthaft Bemühungen seitens der Parteiführung, die Ergebnisse der Bundesdelegierten-Versammlungen „berechenbarer“ zu machen.<sup>33</sup>

#### 2.4. Horizontale Differenzierung: Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen

Die Analyse der Binnenstruktur von Parteien wäre unvollständig ohne einen kurzen Verweis auf die horizontale Differenzierung der Parteiorganisationen. Denn auf allen Ebenen der Parteien haben sich neben den allgemeinen Gremien noch spezielle, durch spezifische Kriterien (Geschlecht, Alter, Berufsposition/-zweig) definierte und partiell konkurrierende Organisationseinheiten mit einem beträchtlichen Maß an politischem Eigenleben etabliert. Am bekanntesten sind in diesem Zusammenhang die Jugend- und Frauenorganisationen der Parteien. Des Weiteren wäre hier aber auch auf die Expertengremien und Sonderkommissionen sowie neuerdings auch auf die Vielzahl der themenbezogenen Ad-hoc- und Projektgruppen zu verweisen.<sup>34</sup> Während letztere nur auf einer einzigen Ebene der Organisationshierarchie angesiedelt sind, haben die größeren Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen auf allen Gliederungsebenen der Partei eine eigene hierarchische Organisationsstruktur ausgebildet. Der Aufbau dieser separaten Organisationsein-

---

31 Vgl. Poguntke (1997), S. 268f.; Niclauss (1998), S. 76.

32 Vgl. Kaack (1971), S. 525ff.; Poguntke (1997), S. 268f.; Niclauss (1998), S. 76.

33 Vgl. Poguntke (1997), S. 268f.

34 Vgl. Kaack (1971), S. 530ff.; Poguntke (1997), S. 263; Niclauss (1998), S. 85

heiten entspricht dem Aufbau der Gesamtpartei, sieht also auf jeder Ebene ebenfalls Vorstand und Parteitag bzw. Mitgliederversammlung als wichtigste Organe der Willensbildung vor. Trotz gewisser Einwirkungsmöglichkeiten und Kontrollbefugnisse der Gesamtpartei haben vor allem die großen Arbeitsgemeinschaften ein Eigengewicht innerhalb der Gesamtorganisation entfaltet, das es ihnen ermöglicht, auch Personal- und Sachentscheidungen der Gesamtpartei gelegentlich nachhaltig zu beeinflussen. Ein besonders augenfälliges Beispiel für das Gewicht und die Durchsetzungskraft der Vereinigungen und Arbeitsgemeinschaften innerhalb der Parteien sind die einschlägigen Bestimmungen der Parteien über die Berücksichtigung von Frauen bei der Vergabe wichtiger Positionen (Quotenregelung), die nur auf Grund des massiven Drucks der Frauenorganisationen in den Parteisatzungen verankert wurden.<sup>35</sup> Die Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen bieten Parteimitgliedern, die in den Gremien der allgemeinen Organisation nicht zum Zuge kommen, ein lohnendes und vielversprechendes Betätigungsfeld und eröffnen ambitionierten Politikern kompensatorische Karrieremöglichkeiten, wenn ein Aufstieg über die allgemeinen Parteigremien aus welchen Gründen auch immer nicht möglich ist.<sup>36</sup>

Unter dem Aspekt der Zentralisierung von Befugnissen sind die Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen sicherlich ein wichtiges gegenläufiges Moment. Sie entfalten ein mehr oder weniger großes Eigengewicht und erzeugen eine politische Dynamik, die nicht unbedingt in Einklang mit den Bestrebungen und Zielsetzungen der Parteiführung steht. Einerseits binden sie spezielle Bevölkerungsgruppen an die Partei und sorgen für deren innerparteiliche Integration, andererseits erschweren sie die Integration der zahlreichen Sonderinteressen in eine gemeinsame Position der Gesamtpartei.<sup>37</sup>

## 2.5. Größere Beteiligung der Basis durch Mitgliedervoten

In der Bundesrepublik gewann die Debatte über eine stärkere Beteiligung der Mitgliederbasis an parteiinternen Sach- und Personalentscheidungen in den etablierten Parteien besonders an Gewicht, als Mitte der 1980er-Jahre sich mit den Grünen erstmals eine Partei im bundesdeutschen Parteiensystem etablieren konnte, die der Parteibasis – ihrem Gründungscharakter als Basisbewegung gemäß – über entsprechende Regelungen in der Parteisatzung weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten (u.a. Direktwahl der Bundesdelegierten durch Kreisverbände, Möglichkeit der Urabstimmung über alle die Partei betreffenden politischen Fragen) gewährte. Neben dieser organisationspolitischen Herausforderung im Rahmen des Parteienwettbewerbs war es dann der seit Beginn der 1990er Jahre einsetzende Mitgliederverlust, der auch die anderen demokratischen Parteien zu Reformen veranlasste, durch organisatorische Reformen der Mitgliedschaft eine stärkere Mitsprache bei Personal- und Sachentscheidungen einzuräumen. Neben der Aufweichung des lange Zeit grundlegenden Delegiertenprinzips bemühen sich die Parteien darüber hinaus auch, mit einer Vielzahl organisatorischer und kommunikationstechnischer Maßnahmen gezielt bestimmte Bevölkerungsgruppen anzusprechen und an sich zu binden. In diesem Zusammen-

---

35 Vgl. Poguntke (1997), S. 258; Niclauss (1998), S. 81

36 Vgl. Poguntke (1997), S. 263.

37 (Poguntke 1997, S. 263f.; Peter Haungs, Die CDU. Prototyp einer Volkspartei, in: Alf Mintzel / Heinrich Oberreuter (Hg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 195 ff.; Hermann Schmitt, Die Sozialdemokratische Partei, in: Mintzel / Oberreuter 1992, S. 164 f.)

hang wäre unter anderem auf folgende bereits durchgeführten oder avisierten Organisationsreformen zu verweisen:

*Mitgliederentscheide:* SPD und FDP haben der Parteimitgliedschaft inzwischen satzungsmäßig die Möglichkeit eingeräumt, auf allen Ebenen zu Personal- und Sachfragen verbindliche Entscheidungen zu treffen. Seit 1993 können der SPD-Parteitag mit einfacher Mehrheit, der Parteivorstand mit Dreiviertelmehrheit oder mindestens zwei Fünftel der Bezirksvorstände einen Mitgliederentscheid beschließen oder per Mitgliederbegehren zehn Prozent der SPD-Mitglieder ein derartiges Basisvotum initiieren. Das Ergebnis des Mitgliederentscheids ist wirksam, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder zugestimmt hat. Auf dieser Basis kann – wie bei der Wahl Rudolf Scharpings 1993 erstmals geschehen – über den SPD-Bundesvorsitzenden oder – was bisher noch nie der Fall war – über das im SPD-Parteistatut genannte „Amt“ des Kanzlerkandidaten, aber auch über Sachfragen abgestimmt werden, nicht jedoch über die Parteivorstände, da dies vom Parteiengesetz nicht zugelassen ist. Laut Organisationsstatut der SPD können Mitgliederentscheide für die Partei verbindliche Entscheidungen treffen oder von den Parteigremien gefasste Beschlüsse ändern oder aufheben. In der FDP kann auf Antrag der Vorstände oder Parteitage von fünf Landesverbänden oder von einem Drittel der Kreisverbände oder von fünf Prozent der Mitglieder ein Mitgliederentscheid über Sachfragen durchgeführt werden. Bei Teilnahme von mindestens einem Drittel der Mitgliedschaft wird das Ergebnis zur Beschlusslage der Partei.

*Mitgliederbefragung:* Seit 1995 gibt es in der CDU die Möglichkeit der Mitgliederbefragung in Personalangelegenheiten, seit 2003 auch zu Sachthemen. Hierbei handelt es sich um die Erhebung eines politisch zweifellos gewichtigen, aber formal unverbindlichen Meinungsbildes. Bis 2003 hatte der Parteivorstand hierfür das alleinige Initiativrecht, seitdem besteht die Möglichkeit der Mitgliederbefragung auf Bundes-, Landes- und Kreisebene auch, wenn diese von einem Drittel der untergeordneten Gliederungen gefordert wird und der Vorstand der übergeordneten Organisationsstufe die Durchführung mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließt. Im November 2005 entschieden die Parteimitglieder in Baden-Württemberg per Urwahl über die Nachfolge des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel.

*Durchführung von Parteitagen als Mitgliedervollversammlungen:* Seit 2003 haben die CDU-Kreisverbände die Möglichkeit, ihre Parteitage als Mitgliedervollversammlung statt als Delegiertenversammlungen durchzuführen.

*Mitglieder- und Zielgruppenkampagnen:* Im Rahmen von Informations- und Werbekampagnen, die unter anderem versuchen, spezifische Zielgruppen wie z.B. Jugendliche, Frauen, Arbeitslose oder Selbständige auf adäquate Weise anzusprechen, und diese mit zusätzlichen oder exklusiven Informationen zu versorgen, sollen Aufmerksamkeit und Interesse für eine Partei geweckt und ggf. die Bereitschaft zum Parteibeitritt erhöht werden.

*Probemitgliedschaften:* Zahlreiche Parteien sehen inzwischen für interessierte Sympathisanten die Möglichkeit einer Mitgliedschaft auf Probe vor. Die Ausgestaltung einer Test- oder Schnuppermitgliedschaft wird von Partei zu Partei unterschiedlich gehandhabt. In der Regel erhalten Probemitglieder parteiinterne Informationen und Einladungen zu Parteiveranstaltungen, sie können aber auch die Erlaubnis zur Teilnahme an Parteiarbeitskreisen und sogar Rederecht auf Parteitagen erhalten. Zumeist müssen Probemitglieder keine Parteibeiträge entrichten.

---

*Quotierungen und Selbstverpflichtungen im Rahmen der Personalauswahl:* Um die Beteiligung von unterrepräsentierten Gruppen zu erhöhen, gibt es in fast allen Parteien mehr oder weniger verbindliche Regelungen, die eine stärkere Berücksichtigung dieser Gruppen bei der innerparteilichen Führungsauswahl gewährleisten sollen. Am bekanntesten sind in diesem Zusammenhang die Maßnahmen, die auf eine stärkere Beteiligung von Frauen an den Parteigremien zielen (Frauenquote bzw. -quorum).

*Organisatorische Maßnahmen:* Immer wieder diskutieren die Parteien darüber, ob die zeitliche Terminierung, der Ablauf und die Dauer von Gremiensitzungen noch zeitgemäß ist und ob nicht durch familien- oder arbeitnehmerfreundlichere Sitzungszeiten mehr Mitglieder zur aktiven Parteiarbeit herangezogen werden können. Angesichts des hohen Zeitaufwands, der mit Gremienarbeit verbunden ist, und der zeitlich begrenzten Flexibilität berufstätiger ehrenamtlicher Mitglieder wundert es allerdings wenig, wenn die Parteien hier noch keine überzeugenden Lösungen gefunden haben

Obwohl die Mobilisierungswirkung der – allerdings bislang nur äußerst selten eingesetzten – neuen Beteiligungsinstrumente durchaus vielversprechend war, gibt es durchaus Zweifel an der partizipativen Wirkung mancher Reformmaßnahmen. Angesichts der Tatsache, dass eine erfolgreiche Anwendung von Mitgliederbefragungen/-entscheiden nur dann zustande gekommen ist, wenn die jeweiligen Parteiführungen die Initiative hierzu ergriffen haben, wurde von verschiedener Seite moniert, dass diese Instrumente eher der nachträglichen Legitimierung der von den Vorständen bereits beschlossenen Politik dienen als einer wirklicher Stärkung der innerparteilichen Partizipation. So sei das Basisvotum über den Großen Lauschangriff von der liberalen Parteiführung gezielt genutzt worden, um den Einspruch des linksliberalen Flügels zu umgehen. Desgleichen konnte die Führung von Bündnis 90/Die Grünen mit Hilfe des Mitgliederentscheids die auf zahlreichen Parteitagen gescheiterte Aufweichung der strikten Trennung von Parteiamt und politischem Mandat durchsetzen.

Andererseits beweisen die hohen Beteiligungsraten an den Basisvoten, dass die Parteimitglieder durchaus an diesen neuen Formen der politischen Partizipation interessiert sind. Unerlässlich für die erfolgreiche Anwendung dieser Instrumente im Sinne einer Förderung der Bereitschaft zum Parteibeitritt und der Mitglieder motivation dürfte aber sein, dass die Parteiführungen sich darauf einlassen, die Basis über die zur Entscheidung stehenden Fragen ausreichend zu informieren und die unterschiedlichen Positionen einem umfassenden Diskussionsprozess zu unterwerfen.<sup>38</sup>

---

38 Florack Martin; Grunden, Timo; Korte, Karl-Rudolf (2005). Strategien erfolgreicher Mitgliederrekrutierung der politischen Parteien. In: Schmid, Josef; Zolleis, Udo (Hrsg.). Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. Wiesbaden S. 102-112; Heinrich, Roberto; Lübker, Malte; Biehl, Heiko (2002). Parteimitglieder im Vergleich: Partizipation und Repräsentation. Kurzfassung des Abschlussberichts zum gleichnamigen DFG-Projekt. Potsdam, S. 44-54.

## 2.6. Zusammenfassung: Das Gegeneinander von zentralistischen und zentrifugalen Tendenzen als systemimmanente Strukturmerkmale der Parteiorganisationen

Die Übersicht über Binnenstruktur und Funktionsweise der Parteiorganisationen hat gezeigt, dass bereits die grundlegenden Strukturelemente und deren Funktionen Tendenzen zur Abschottung, Oligarchiebildung und zur Zentralisierung von Entscheidungen unterstützen. So verfügen die Vorstände auf allen Ebenen gegenüber den ihnen zugeordneten Vertreter- bzw. Mitgliederversammlungen über entscheidende organisationspolitische Vorteile, die es ihnen ermöglichen, die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu dominieren. Auch die mit wachsender organisationsinternen wie -externen Erfordernissen anwachsende Parteibürokratie hat erheblichen Anteil an der Beförderung zentralistischer Strukturen. In diesem Sinne sind zentralistische Tendenzen keine neue Erscheinung im bundesdeutschen Parteienwesen, sondern waren bereits in den Konstruktionsprinzipien der Parteien immanent angelegt. Andererseits zeichnen sich die Parteien durch eine relativ große Unabhängigkeit der einzelnen Gliederungsebenen aus. Diese Unabhängigkeit macht sich vor allem bei den Bemühungen der Parteiführungen um eine gezielte Personalpolitik bemerkbar, die zumeist daran scheitert, dass die regionalen, für die Bestellung der bundes- und landespolitischen Mandatsträger zuständigen Ebenen sich jegliche Einmischung von Oben verbieten. Auch die Schwierigkeiten der Landes- und Bundesverbände, Änderungen bei der regionalen Abgrenzung der unteren Gliederungsebenen durchzusetzen, unterstreicht das Eigengewicht dieser Organisationsebenen: Das organisationspolitische Beharrungsvermögen der Basis-Gliederungen ist oftmals stärker als Effizienz- und Erfolgskriterien der Parteiführungen. Schließlich wirken auch die mit zum Teil hohem organisationspolitischen Eigengewicht agierenden Arbeitsgemeinschaften und Vereinigungen den zentralistischen Tendenzen entgegen, indem sie gegenüber den Parteiführungen kraft- und wirkungsvoll ihre eigenen Sonderinteressen zu Gehör bringen. Alles in allem erweisen sich die Parteiorganisationen als komplexe Gebilde, in denen eine Vielzahl von Kräften und Gegengewichten am Werk sind. Welche Kräfte in einer gegebenen historischen Konstellation letztendlich die Oberhand gewinnen, ist eine empirisch zu klärende Frage und abhängig von einer Vielzahl von Faktoren.