

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Parteiendemokratie in Deutschland –
Parteiendemokratie in Rumänien?**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Parteiendemokratie in Deutschland – Parteiendemokratie in Rumänien?

Ausarbeitung WD 1 - 080/07

Abschluss der Arbeit: 7.6.2007

Fachbereich WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Inhaltsverzeichnis -

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	4
2. Parteiendemokratie oder Parteienstaat?	4
3. Die Position der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland	7
4. Die Parteien als notwendiges Übel?	9
5. Parteiendemokratie in Rumänien?	13

1. Einleitung

Das Verhältnis zwischen Staat und Parteien ist seit langem Gegenstand lebhafter Debatten – in der politischen Wissenschaft wie in Politik und Gesellschaft. Sind Parteien „private“ Institutionen, die zum Staat in einem Konkurrenz- und Spannungsverhältnis stehen, oder sind Parteien demokratisch legitimierte und sanktionierte Institutionen, deren Mitglieder die Regierungsgeschäfte führen und den Staatsapparat lenken? Die wissenschaftliche Debatte um Rolle und Funktion von Parteien geht in die Anfänge des vergangenen Jahrhunderts zurück, doch bis in die jüngste Zeit haben sich immer wieder aktuelle öffentliche Debatten über die Stellung der Parteien in der Bundesrepublik entzündet. Dabei geht es um die Frage, ob Parteien in der repräsentativen Demokratie eine notwendige und unersetzliche Funktion ausüben oder ob sie die ihnen in der Verfassung zugedachte Stellung so ausgebaut haben, dass Zweifel an der Legitimation und Legitimität ihrer Arbeit angebracht sind. „Parteien streben nach Macht und versuchen dabei, die staatlichen Einrichtungen der politischen Entscheidungsbildung ihrer Kontrolle zu unterwerfen“, so beschreibt Elmar Wiesendahl das Wesen der Parteien;¹ daraus ergebe sich die Frage, inwieweit sie mit ihrem Machtstreben zur Verwirklichung demokratischer Herrschaftsverhältnisse beitragen.

2. Parteiendemokratie oder Parteienstaat?

Die Entwicklung der Parteiendemokratie in der Bundesrepublik wird häufig als Entwicklung zum „Parteienstaat“ beschrieben, wobei die Definitionen beider Begriffe und die Wertungen dieser Entwicklung höchst unterschiedlich ausfallen.

Der Begriff „Parteiendemokratie“ ist nur vage definiert und wird immer wieder überlagert vom Begriff des Parteienstaates. Das Lexikon der Politikwissenschaft definiert Parteiendemokratie als „im wertneutralen Verständnis eine Demokratie, in der Parteien eine bedeutende Rolle im Prozeß der politischen Willensbildung und Entscheidung spielen (*party government*). Im parteikritischen Verständnis eine Demokratie, in welcher die politischen Parteien eine alles dominierende Herrschaft ausüben, ähnlich wie in der Kritik am Parteienstaat betont wird.“²

Der Begriff „Parteienstaat“ stammt aus der Zeit der Weimarer Republik und war als politisches Schlagwort gegen die neu entstandene Parteiendemokratie gerichtet, die als schlechtere Alternative zum Ämter- und Beamtenstaat der konstitutionellen Monarchie galt. Tatsächlich wurden erst in der Weimarer Republik die Parteien zum zentralen

1 Wiesendahl, Elmar, Parteien. Frankfurt a.M. 2006, S.66

2 Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, hg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Bd.2, München 3. akt. u. erw. Aufl. 2005, S.658f.

Auswahlzentrum für die politischen Eliten.³ Der diffamierende Begriff „Parteienstaat“ signalisierte, wie wenig anerkannt dieser Wandel in Deutschland war, dieser „Prozess der gegenseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft durch den Doppelcharakter der politischen Parteien als gesellschaftlich-partikulare (Interessen-)Organisation und als politische Institutionen des parlamentarischen Systems“.⁴

Gerhard Leibholz war der erste, der sich gegen die traditionelle parteienfeindliche Haltung wandte und den Begriff des „Parteienstaates“ neu interpretierte. Leibholz hat seine Theorie bereits 1929 in der Schrift „Das Wesen der Repräsentation“ angelegt und in den fünfziger Jahren ausgearbeitet. Er postuliert, dass die „liberal-repräsentative Demokratie“ des 19. Jahrhunderts unwiderruflich vom massendemokratischen Parteienstaat abgelöst werde. Staatliche Willensbildung in Parlament und Regierung sei nur noch auf parteipolitischer Grundlage organisierbar. Das Parlament der Massendemokratie sei zum „Zwischenbau von Staat und Gesellschaft“⁵ geworden. Daraus leitete Leibholz die Forderung der innerparteilichen Demokratie ab. Nur sie könne verhindern, „dass die Parteien in der Demokratie zum Selbstzweck und damit zu Fremdkörpern mit eigenen selbständigen Zielen und Interessen innerhalb des Volksganzen und so zu einem Staat im Staate werden.“⁶

Mit dem Grundgesetz sah Leibholz „die politische Wirklichkeit mit dem geschriebenen Recht versöhnt“⁷, dadurch, dass die Parteien nicht mehr nur der privaten, sondern der staatlichen Sphäre zugerechnet würden und ihnen bei der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk eine herausragende Funktion zugebilligt werde. Allerdings funktioniert nach Leibholz der Parteienstaat nur im Zusammenspiel von Volk, Parteien und Staat. Leibholz hat mit seiner Theorie wesentlich zur Anerkennung der Parteien als Träger der politischen Willensbildung beigetragen – eine Entwicklung, die sich auf dem Hintergrund der parteiskeptischen bis parteifeindlichen Stimmung in der Weimarer Republik keineswegs als zwingend darstellt.⁸ Die Theorie von Leibholz hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dem Leibholz selbst von 1951 bis 1971 angehörte, maßgeblich beeinflusst und prägt bis heute die Diskussion um Rolle und Bedeutung der Parteien in der repräsentativen Demokratie.

3 vergl. Langewiesche, Dieter, Parlamentarismus – Parteienstaat. Ordnungspolitische Konzeption in historischer Perspektive, in: Modell Deutschland – Erfolgsgeschichte oder Illusion? Hg.v. Thomas Herdtfelder, Göttingen 2007, 61-77.

4 s. Artikel „Parteienstaat“ in: Kleines Lexikon der Politik, hg. v. Dieter Nohlen und Florian Grotz, München 4. erw. u. akt. Aufl. 2007, S. 391.

5 Zitiert nach: Kleines Lexikon der Politik.

6 Zitiert nach: Kleines Lexikon der Politik.

7 vergl. Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In: Gabriel, Oscar W., Niedermayer, Oskar, Stöss, Richard (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 372, Bonn 2.akt. Aufl. Bonn 2001, S. 16-19.

8 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S.21.

Seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben sich zahlreiche Politikwissenschaftler mit Gerhard Leibholz auseinandergesetzt.⁹ Trotz aller Einwände ist seine Theorie bis heute Grundlage aller Überlegungen zu diesem Thema, wenn sie auch stets mehr oder weniger heftig kritisiert wird.¹⁰

Trotz einer lebhaften wissenschaftlichen Diskussion um die Begriffe Parteiendemokratie und Parteienstaat ist aber bisher noch kein politiksoziologisches, analytisches Konzept des Parteienstaates entwickelt worden.¹¹ Auch mit Blick auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland haben sich alle bisherigen Theorien und Beschreibungen als unbefriedigend erwiesen. „Erst auf der Grundlage systematisch erarbeiteter empirischer Befunde ließen sich über den vorläufig nur modellhaft gedachten Funktions- und Normenzusammenhang `Parteienstaat` präzise Aussagen machen.“¹²

Konsens bestehe aber immerhin – so Elmar Wiesendahl¹³ – darüber, dass Parteien einen konstitutiven und nicht wegzudenkenden Beitrag zum Gelingen repräsentativer Demokratie leisteten. Parteiendemokratie liefere dabei eine Lösung für das Problem, wie sich unter den Bedingungen des Massenwahlrechts eine Vielzahl heterogener gesellschaftlicher Kollektivinteressen und Wählerwünsche in repräsentativer und demokratisch legitimierter Form bündeln und in politische Entscheidungen übertragen ließen. „Parteiendemokratie steht damit für eine Spielart massendemokratisch-repräsentativer Volksherrschaft, bei der - unter Wahrung bestimmter Voraussetzungen – Parteien eine Schlüsselrolle bei der Organisation und Ausübung politischer Herrschaft eingeräumt wird. Kurzum handelt es sich bei der Parteiendemokratie um eine legitimierte Parteienherrschaft.“

Richard Stöss hebt hervor, dass der Begriff „Parteienstaat“ auf eine staatsbezogene und parteizentrierte Willensbildung abhebe, während der Begriff „Parteiendemokratie“ zum Ausdruck bringe, dass die Parteien zwar für den Prozess der politischen Willensbildung unverzichtbar seien, dass dieser aber nicht von ihnen monopolisiert werde und auch nicht allein auf den Staat gerichtet sei. Im Kern gehe es um die Frage, ob Parteien Mitwirkende bei der politischen Willensbildung seien oder deren Träger.¹⁴ Dann stelle sich in der Tat die Frage, ob die Bundesrepublik ein Parteienstaat oder eine Parteiendemokratie sei und welche Variante unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten wünschenswert und verfassungspolitisch zu sanktionieren sei.

9 ein aktueller Überblick über die Literatur zum Thema bei Guido Pöllmann, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, Staatlichkeit im Wandel Bd.5, Glienicke (Berlin), 2006.

10 Zuletzt Guido Pöllmann, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, S. 103-106.

11 So Artikel „Parteienstaat“ in: Kleines Lexikon der Politik, hg.v. Dieter Nohlen und Florian Grotz, München 4. erw. u. akt. Aufl. 2007.

12 Ebd.

13 Wiesendahl, Elmar, Parteiendemokratie in der Krise, in: Glaab, Manuela, Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analysen zu Krise und Reform, München 2003, S.16.

14 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S. 16.

3. Die Position der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

Bei der Gründung der Bundesrepublik ging man davon aus, dass sich die Leitidee einer durch das Volk gewählten, repräsentativen und verantwortlichen Regierung durch ein geregeltes System parteidemokratischer Herrschaft verwirklichen ließe. Nach dem Scheitern der Weimarer Republik, das auch auf der verbreiteten Parteienskepsis der Zeit beruhte, ging es den Vätern und Müttern des Grundgesetzes darum, nunmehr die Stellung und Bedeutung der Parteien rechtlich abzusichern. Denn unter dem Schutz der Besatzungsmächte hatten sich bald nach Kriegsende auf Landesebene Parteiensysteme herausgebildet, die ihre Repräsentations- und Integrationsaufgabe offenbar erfüllten.¹⁵

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ So ist in Artikel 21 des Grundgesetzes die Rolle der Parteien im staatlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland beschrieben. Damit haben die Parteien – erstmals in Deutschland – Verfassungsrang erhalten. Mit dieser Entscheidung des Parlamentarischen Rates war zumindest der Weg für eine Entwicklung hin zum Parteienstaat geebnet – zwingend war diese Entwicklung jedoch keineswegs. Vielmehr galt es nach der Verabschiedung des Grundgesetzes erst einmal, das demokratische System zu festigen und „die Parteien als den Ort darzustellen, wo die Bevölkerung jenseits des Wahlaktes auf staatliche Politik Einfluss nehmen kann und wo sich der Volkswille in staatliche Gestaltung wandelt.“¹⁶ In der Bundesrepublik, so resümiert Dieter Langewiesche,¹⁷ sei es inzwischen gelungen, auf dieser Grundlage einen neuen gesellschaftlichen Fundamentalkonsens zu erschaffen.

Stabilisierend hat sich ausgewirkt, dass trotz aller Systemkritik – angefangen in den sechziger Jahren – das Parlament stets der Ort blieb, an dem die politischen Entscheidungen fielen. Neue Eliten waren daher, wenn sie dauerhaft politischen Einfluss ausüben wollten, darauf angewiesen, neue Parteien zu gründen oder in bestehende Parteien einzutreten, um Zugang zum Parlament zu bekommen.¹⁸ Die positive Grundhaltung gegenüber der Rolle der Parteien hat auch die Entstehung des Parteiengesetzes begünstigt, in dem Ausmaß und Qualität der Mitwirkung der Parteien definiert werden. So formuliert Paragraph 1 des Parteiengesetzes von 1967, dass die Parteien „auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens“ an der politischen Willensbildung mitwirken, indem sie auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am öffentlichen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellen von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen,

15 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S.21f.

16 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S. 23

17 Langewiesche, Parlamentarismus – Parteienstaat, S. 63f.

18 Langewiesche, Parlamentarismus – Parteienstaat, S. 74.

auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige Verbindung zwischen dem Volk und den staatlichen Organen sorgen.

Tatsächlich haben die Parteien in der Bundesrepublik schnell eine bestimmende Rolle im Prozess der politischen Willensbildung und der Regierungsbildung übernommen. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1952 festgestellt: „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.“¹⁹ Gerade die verfassungsrechtliche Legitimation, so haben Kritiker bald bemängelt, habe als Einfallstor zu einem Ausbau des Parteienstaates gewirkt.²⁰ Inzwischen haben die Parteien ihren Einfluss in Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik so weit ausgedehnt, dass Zweifel an der Legitimität ihres Handelns aufgekommen sind. Eine wissenschaftliche und öffentliche Debatte von wechselnder Intensität fragt danach, ob sich die Parteien durch die Legalisierung des Parteienstaates im Grundgesetz eine verfassungsrechtlich bedenkliche oder gar verfassungswidrige Machtstellung gesichert haben.

So hat der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker 1992 in der „Zeit“ moniert, die Parteien hätten sich zu einem „ungeschriebenen sechsten Verfassungsorgan“ entwickelt, das auf die anderen fünf einen immer weitergehenden, zum Teil völlig beherrschenden Einfluss entwickelt habe. Auch der spätere Bundespräsident Roman Herzog hat 1993 - noch als Präsident des Bundesverfassungsgerichtes - in seiner Schrift „Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates“ festgestellt, es habe sich die Frage erhoben, „ob die politischen Parteien mit ihrem momentanen Tun und Treiben und vor allem mit ihren Machtansprüchen nicht vollends rechtswidrig handeln und ob sie nicht gar dabei sind, die geltende Verfassung in einen anderen, so nicht vorgesehenen und daher eigentlich verfassungswidrigen Zustand zu transformieren.“²¹

Es ist unstrittig, dass – begünstigt durch den Aufstieg einer Klasse von Berufspolitikern - in der Bundesrepublik die Entwicklung zum Parteienstaat weit vorangeschritten ist und dass sich im Zuge dieser Entwicklung eine Loslösung der einstigen Massen- und Volksparteien aus der Gesellschaft vollzogen hat.²² Ob es sich bei der Bundesrepublik bereits um einen „vollständigen“ Parteienstaat handelt, ließe sich an folgenden Kennzeichen überprüfen, wie sie in der Politologie entwickelt wurden: 1. Inkorporierung der

19 zitiert nach: Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S.13.

20 so vor allem Hennis, Wilhelm, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung, in: Gunter Hofmann/ Werner A. Perger (Hg.), Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992, S. 25-50.

21 Herzog, Roman, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Heidelberg 1993, S.VI.

22 Wiesendahl, Elmar, Das Ende der Mitgliederpartei. Die Parteiendemokratie auf dem Prüfstand, in: Dettling, Daniel (Hg.), Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005, S.30

Parteien in die Verfassung, 2. Wahl von Parteien, nicht von Abgeordneten, 3. ein von Parteien dominierter Willensbildungsprozess, 4. ein an Parteibeschlüssen ausgerichtetes Handeln von Abgeordneten und Regierungsmitgliedern, 5. die Parteien als Aufstiegskanäle für das politische Personal, 6. ein von Parteien durchdrungener Öffentlicher Dienst, 7. eine größtenteils staatliche Parteienfinanzierung.²³ Die weitgehende Übereinstimmung der politischen Realität der Bundesrepublik mit diesen Bedingungen hat dazu geführt, dass immer wieder öffentliche Kritik an der Rolle der Parteien geäußert wird, insbesondere seit den neunziger Jahren, als eine allgemeine „Politikverdrossenheit“ der Bürgerinnen und Bürger konstatiert wurde.

4. Die Parteien als notwendiges Übel?

Es führte zu weit, alle Aspekte der Diskussion um Politikverdrossenheit und Parteienverdrossenheit darzulegen. Die Debatte thematisiert die Rolle der Volksparteien in Zeiten gesellschaftlicher Individualisierung und Pluralisierung, sie thematisiert den Einfluss der Medien im Prozess der politischen Willensbildung, die Position der politischen Eliten in Staat und Gesellschaft, die Funktionsweise des parlamentarischen Systems und möglichen Reformbedarf etwa beim Wahlsystem, bei der Einführung plebiszitärer Elemente oder bei der Rekrutierung politischen Personals oder das notwendige Maß an innerparteilicher Demokratie - um nur einige Aspekte zu nennen.

Mit Blick auf das Thema „Parteiendemokratie“ sei hier vor allem die Kritik an der Rolle der Parteien im parlamentarischen System erwähnt, die sich gegen ihre herausgehobene Position bei der Rekrutierung des politischen Personals richtet, gegen ihre Präsenz und ihren Einfluss in staatlichen und öffentlich-rechtlichen Gremien, gegen ihren Einfluss auf die Besetzung von Stellen im Öffentlichen Dienst, gegen das System der staatlichen Parteienfinanzierung und gegen ihre Abkoppelung von der Gesellschaft, die es immer schwieriger macht, die Aufgabe der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft zu erfüllen. Den Parteien, so Elmar Wiesendahl, sei eine „schier grenzenlose Alleinverantwortlichkeit“ zugewachsen – um so mehr, als sich der Aufstieg des Parteienstaates Hand in Hand mit der Expansion des bürokratischen Sozial- und Wohlfahrtsstaates vollzogen habe. Ein verselbständigter, von „public office holders“ aus den Parteien beherrschter „Parteien“-Staat könne aber zum Totengräber der Parteiendemokratie werden.²⁴

Als (Legitimitäts-) Problem erweist sich vor allem die zunehmende Kluft zwischen Staatsbürgern und Parteien, die sich darin äußert, dass die traditionellen (Volks-) Partei-

23 Schmidt, Manfred G., Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 2. überarb. u. erw. Aufl. Stuttgart 2004, Stichwort „Parteienstaat“. Demnach sind in der Bundesrepublik Deutschland die Bedingungen 1,2 und 5 vollständig, 4 und 6 teilweise und die übrigen Bedingungen nicht erfüllt.

24 Wiesendahl, Parteiendemokratie in der Krise, S.22.

en Zustimmung wie Mitglieder verlieren. Uwe Jun spricht von einer „Erosion“ der Parteiendemokratie und beschreibt diesen Prozess als einen Bedeutungsrückgang der Parteien auf der gesellschaftlichen Ebene, hervorgerufen durch gesellschaftliche Wandlungsprozesse, die eine gravierende Auszehrung ihrer sozialmoralischen Großmilieus bewirkt haben.²⁵ Die Folge dieses Attraktivitätsverlustes der Parteien sei ein Verlust an Stammwählern und Mitgliedern. Elmar Wiesendahl²⁶ proklamiert vor diesem Hintergrund sogar das „Ende der Mitgliederpartei“. Er hat die Mitgliederstruktur vor allem der großen Volksparteien analysiert und ist zu dem Ergebnis gekommen: „Parteien bewegen sich, das indizieren die Umfragedaten, in einem Klima allgemeinen Missmuts, und sie sind zum zentralen Objekt öffentlichen Misstrauens, Kreditverfalls, gar Verachtung geworden. Und noch nie war der Glaubwürdigkeitsverlust und Integritätsverfall der politischen Klasse so groß wie heute.“²⁷ Je deutlicher der Vertrauensverlust der Parteien, desto lebhafter wird die Forderung nach Ergänzung oder Ersatz der Parteien- und Politikerherrschaft durch Formen bürgerlicher Selbstorganisation, die unter dem Stichwort „Stärkung der Zivilgesellschaft“ diskutiert werden.

Nicht zuletzt haben sich die Bedingungen verändert, unter denen Politik sich vollzieht. Pöllmann weist darauf hin, dass im „kooperativen Staat“²⁸ politische Steuerung eine komplexe Aufgabe ist, die vor allem Integrations- und Koordinationsleistungen erforderlich macht. Aufgrund der Komplexität der Funktionsweise des politischen Systems können Parteien politische Entscheidungen nicht mehr bis hin zu ihrer Implementierung kontrollieren. Parteien sind nur mehr Akteure in vielschichtigen Policy-Netzwerken, und politische Entscheidungen sind das Ergebnis von Verhandlungsprozessen in einer Vielzahl von Verhandlungssystemen - auch jenseits der parlamentarischen Arena. Auch Pöllmann kommt mit seiner steuerungstheoretischen Analyse zu dem Ergebnis, dass der Primat der Parteien im politischen Willensbildungsprozess entfalle und dass man daher nur mehr von einer „gesellschaftlich schwach angebundenen, erodierten Parteiendemokratie“ sprechen könne.²⁹ Der Bedeutungsverlust der Parteien auf der einen Seite und die wachsende Verantwortung zivilgesellschaftlicher Akteure andererseits wiesen auf eine sich anbahnende „Transformation der Demokratie“ hin.

25 Jun, Uwe, Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien: Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Decker, Franz (Hg.), Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden 2006, S.235.

26 Wiesendahl, Elmar, Das Ende der Mitgliederpartei. Die Parteiendemokratie auf dem Prüfstand, in: Dettling, Daniel (Hg.), Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005, S.23-43.

27 Wiesendahl, Das Ende der Mitgliederpartei, S.28

28 Pöllmann, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, S.211: „Mit dem Begriff des kooperativen Staates wurde schließlich Anfang der 80er Jahre ein neuer theoriefähiger Begriff in den staatswissenschaftlichen Diskurs eingebracht, der ein neues Muster der Verwaltungspraxis beschrieb, um die Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren im Zuge gegenseitiger Durchdringung bei der Lösung politischer Probleme angemessen theoretisch abzubilden.“ (S.211)

29 Pöllmann, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, S.214.

Auch aus dieser Perspektive betrachtet steht die Parteiendemokratie also vor den Problemen einer unzureichenden Kontrolle politischer Entscheidungsprozesse und einer schwindenden demokratischen Legitimation der Parteien. Die entscheidende Frage angesichts zunehmend intransparenter Verhandlungssysteme im kooperativen Staat ist nach Pöllmann: „Wie lassen sich die legitimatorischen Probleme der Verhandlungsdemokratie und die organisatorischen Probleme der Parteiendemokratie im kooperativen Staat überwinden?“

Während Pöllmann diese Frage offen lässt³⁰, sieht Richard Stöss die Parteien in der Pflicht: Angesichts der zahlreichen politischen (privaten wie staatlichen) Akteure werde es immer wichtiger, dass zumindest ein Verhandlungspartner bzw. Entscheidungsträger demokratisch legitimiert und auf das „Gemeinwohl“ bedacht sei.³¹ Stöss vertritt die Auffassung, dass die Parteien in der Bundesrepublik als eigentliche (wenn auch nicht alleinige) Träger der politischen Willensbildung gelten dürfen. Diese Entwicklung sei – trotz aller Fehlentwicklungen - uneingeschränkt positiv zu bewerten, weil sie eine der Voraussetzungen für die Stabilität der demokratischen Ordnung in der frühen Bundesrepublik gewesen sei.³² Der populistische Rekurs auf offenbar noch immer tief verwurzelte parteifeindliche Vorurteile negiere die tatsächliche Bedeutung der Parteien für Massendemokratien und ihren eben nicht privaten, sondern öffentlich-rechtlichen Status.

Stöss hält deshalb dazu an, bei der Beurteilung der Parteien auch zu berücksichtigen, dass „der parteienstaatliche status quo nicht das Werk (oder gar die Erfindung) von kurzsichtigen Verfassungsrichtern oder machthungrigen Politikern, sondern Ergebnis einer gesellschaftlich-politischen Entwicklung ist, die sich in ähnlicher Weise in allen Staaten der europäischen Union vollzieht.“³³ Für ihn liegen die Probleme des Parteienstaates nur am Rande in der Machtexpansion der Parteien im Staatssektor; sie seien in erster Linie eine Folge der defizitären Kommunikation zwischen Parteien und Bürgern. Die Parteien wurzelten in der Gesellschaft, sie selektierten, bündelten und verträten die Belange des Volkes, gestalteten und verantworteten die Politik des Staates und legitimierten sie gegenüber dem Volk. Bis heute komme den Parteien die zentrale und unverzichtbare Rolle zu, „die Einheit von Volk und Staat herzustellen“.³⁴ Dies könne aber nur gelingen, wenn die Parteien in allen Bereichen des politischen Systems präsent seien und sie sich zugleich in einem Kommunikationsprozess mit der Bevölkerung befänden. Besserung erhofft sich Stöss davon, dass die Volksparteien unter dem Druck der verän-

30 Pöllmann, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, S.215.

31 Stöss, S.33.

32 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, S. 25

33 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie S. 32

34 Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie S.35

derden Wettbewerbsbedingungen gezwungen sein werden, sich zunehmend gegenüber den Bürgern zu öffnen. Der heutige Parteienstaat funktioniere nur, wenn wirkliche Kommunikation zwischen Bürgern und Parteien stattfindet und wenn die Grenzen zwischen Bürger und Parteien fließend werden. Notwendig sei daher eine nachhaltige Öffnung der Parteien – fraglich sei allerdings, ob die Parteien dies leisten könnten.

Auch Elmar Wiesendahl betont, dass in der Parteiendemokratie den Parteien die Aufgabe zustehe, zwischen Staat und Gesellschaft zu vermitteln, Interessen zu artikulieren und zu aggregieren, Politikkonzepte zu formulieren sowie die politische Elite zu rekrutieren und die Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive zu koordinieren. Das Machtstreben der Parteien und die daraus resultierende Parteienherrschaft seien durchaus gewollt, solange beides einer demokratischen Indienstnahme und Zweckbindung unterworfen bleibe. Denn ohne den Parteienstaat, ohne einen Machtapparat, der der Steuerung und Kontrolle von „parties in public offices“ unterworfen sei, könne sich Parteiendemokratie nicht entfalten.³⁵

Letztlich hält auch Wiesendahl deshalb das Engagement der Parteien und das Engagement in den Parteien für die beste Voraussetzung, eine breite gesellschaftliche Basis und die Verbindung zu den staatlichen Schaltstellen zu sichern, und plädiert für die Korrektur von Fehlentwicklungen der Parteiendemokratie. „Denn nicht die Parteien per se sind das Problem, sondern deren faktische Instrumentalisierung für die Wahl und Machtabsicherung einer abgehobenen und verselbständigten politischen Klasse“.³⁶ Der elementare Unterschied zwischen einer im Gesellschaftlichen verankerten Parteiendemokratie und einem die Herrschaft von Berufspolitikern absichernden Parteienstaat dürfe aber nicht übersehen werden. Im Falle einer gesellschaftlich entkoppelten Berufspolitikerherrschaft und nicht mehr verwurzelten Parteien verliere die Gesellschaft eines ihrer wichtigsten „instruments of public control“ und habe daher an der Stärkung der Parteien ein vitales Eigeninteresse.³⁷ Die ausgeuferte Parteienherrschaft bedürfe des zivilgesellschaftlichen Korrektivs durch selbstbewusste und partizipatorische Bürger, die sich in und für die Parteien engagieren.

Auch Uwe Jun sieht letztlich keine Alternative zur Rolle der Parteien: „Obwohl häufig kritisiert und nicht selten sogar gescholten, haben sich politische Parteien (...) bisher als unentbehrlich und alternativlos für die Funktionsfähigkeit von Demokratien erwiesen, insbesondere der parlamentarischen Demokratien. Als Mittel und Mittler politischer Herrschaft und als Generatoren von überschaubaren Alternativen, die den Wählern eine

35 Wiesendahl, Parteiendemokratie in der Krise, S.18f.

36 Wiesendahl, Das Ende der Mitgliederpartei, S.32.

37 Wiesendahl, das Ende der Mitgliederpartei, S. 38f.

personelle und inhaltliche Selektion ermöglichen, wird den Parteien auch in Zukunft eine wesentliche Bedeutung in repräsentativen Demokratien zukommen.³⁸

Freilich werden auch immer wieder Zweifel am Willen oder an der Fähigkeit der Parteien laut, die ihnen zugedachten Aufgaben zu erfüllen und die geforderte Selbsterneuerung zu leisten.³⁹ Auch Dieter Langewiesche beurteilt die Möglichkeit einer Erneuerung aus eigener Kraft skeptisch: Er sieht in der Europäischen Union die eigentliche Herausforderung an die parlamentarische Demokratie und den Parteienstaat. Schon heute seien die politischen Entscheidungsprozesse in Europa für die Mehrheit derer, die nicht aktiv am politischen Geschehen beteiligt sind, nicht transparent. Parteien und Öffentlichkeit seien bisher nationalstaatliche ausgerichtet, und eine parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union würde eine Europäisierung der nationalen Parteien und der nationalen Öffentlichkeiten voraussetzen. Eine solche Entwicklung würde aber „unvermeidbar die Kluft zwischen der Aktivbürgerschaft und der Gesamtbevölkerung, die in den einzelnen Staaten seit jeher besteht und nicht verringert werden konnte, noch weiter vergrößern.“⁴⁰ Die Erweiterung der Europäischen Union um Staaten, deren Gesellschaften erheblich abweichende politische Normen und Verhaltensweisen aufweisen, werde diese Entwicklung noch verschärfen.

5. Parteiendemokratie in Rumänien?

Das Fazit von Dieter Langewiesche verweist schon auf die Schwierigkeiten, den Begriff „Parteiendemokratie“ auf die Länder des ehemaligen Ostblocks anzuwenden. Die Parteiendemokratie gilt als Organisationsform der westlichen Demokratie, die historisch gewachsen ist und in unterschiedlichen Ausprägungen auftritt. Der Zeitraum, in dem sich demokratische Parteiensysteme in den osteuropäischen Ländern entwickeln konnten, ist dagegen vergleichsweise gering. Parteiensysteme haben sich in den Jahren seit dem Zusammenbruch des Kommunismus noch nicht stabilisieren können.⁴¹

Rumänien gehört zu den Staaten im östlichen Teil Europas, die vierzig Jahre lang von der modernen Parteiendemokratie abgekoppelt waren.⁴² Die historische Entwicklung

38 Jun, Uwe, Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien: Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Decker, Franz (Hg.), Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden 2006, S. 235.

39 So zum Beispiel Decker, Franz, Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 1/2005, S.102-125.

40 Langewiesche, Parlamentarismus – Parteienstaat, S. 76.

41 Johanna Schmidt kommt für Polen, Ungarn und Tschechien zu diesem Ergebnis, vgl. Schmidt, Johanna, Neue Wege gehen. Zur Organisationswirklichkeit ausgewählter Parteien in Ostmitteleuropa, in: Glaab, Manuela (Hg.), Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analyse zur Krise und Reform, München 2003, S.141-169.

42 Gabanyi, Anneli Ute, Parteienlandschaft und politische Entwicklung, in: Rumänien. Raum und Bevölkerung, Geschichte und Geschichtsbilder, Kultur, Gesellschaft und Politik heute, Wirtschaft, Recht und Verfassung, Historische Regionen, hg.v. Thede Kahl u.a., Österreichische Osthefte, Zeit-

weist eine „lange Tradition der Machtunterwerfung in einer ländlichen, von patriarchalischen Werten geprägten Gesellschaft“ auf, „eine unsichere Vergangenheit ohne Beständigkeit, die in jedem Moment nach dem beschützenden ‚Retter‘ zu verlangen schien; unvollendete Demokratisierung in moderner Zeit, Philosophie und Praxis eines totalitären Kommunismus“.⁴³ Auf dieses Erbe ist zurückzuführen, dass bis heute in der politischen Kultur des Landes eine Tendenz zum Autoritarismus virulent ist.

Trotz der Aufnahme in die Europäische Union zum 1. Januar 2007 sind daher nach wie vor erhebliche demokratische und rechtsstaatliche Defizite in Rumänien zu beklagen. Die Etablierung einer repräsentativen Demokratie ist in Rumänien nicht so reibungslos vonstatten gegangen wie in vielen anderen postkommunistischen Staaten: Am 22. Dezember 1989 wurde das Regime des rumänischen Staats- und Parteichefs Nicolae Ceausescu durch einen revolutionären Staatsstreich gestürzt. Die „Front der Nationalen Rettung“ (FSN), deren Vorsitzender Ion Iliescu war, erklärte sich zur Inhaberin der Staatsmacht. Die FSN bekannte sich zum Prinzip der Gewaltenteilung und verfügte eine Reihe von Demokratisierungsmaßnahmen. Dennoch wurde mit der ersten Verfassung von 1991 ein halb-präsidentielles Regime etabliert; erst seit einer neuen Verfassungsänderung von 2003 kann von einem parlamentarischen System in Rumänien gesprochen werden.

Das rumänische Parteiensystem war vor allem in der Anfangsphase von ausgeprägter Dynamik. Seit dem 31.12.1989 war die Gründung unabhängiger Parteien und Verbände bereits mit 271 Mitgliedern möglich. Die Folge war, dass die Zahl der eingetragenen Parteien sprunghaft auf 200 stieg, was faktisch einer Diskreditierung des Parteienpluralismus gleichkam und zu einer Verwirrung der Wählerinnen und Wähler führte.⁴⁴ „Parteien entstanden und verschwanden, spalteten sich oder verschmolzen, bildeten mehr oder weniger stabile Bündnisse und Allianzen, Politiker wanderten von einer Partei zur anderen.“ So beschreibt Anneli Ute Gabanyi⁴⁵ den Entstehungsprozess des rumänischen Parteiensystems und merkt an, dass dieses System bis heute nur schwer auf die im Europäischen Parlament vertretenen politischen Formationen ausgerichtet werden könne.

Das politische System in Rumänien ist bis heute durch „zahlreiche Überlappungen teilweise redundanter und sich gegenseitig blockierender Institutionen gekennzeichnet“.⁴⁶ Insbesondere Kompetenzüberschneidungen zwischen Parlament, Präsident und Premi-

schrift für Mittel-, Ost- und Südosteuropaforschung, hg. im Auftrag des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, Jg. 28/ 2006, Sonderband, S.525-541.

43 Boia, Lucian, Historische Wurzeln der politischen Kultur Rumäniens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2006, S. 18.

44 Gabanyi, Anneli Ute, Parteienlandschaft und politische Entwicklung, S. 528.

45 Gabanyi, Anneli Ute, Parteienlandschaft und politische Entwicklung, S. 529.

46 Gabanyi, Anneli Ute, Parteienlandschaft und politische Entwicklung, S. 531.

erminister, führten das Land „in die Nähe einer Parteienherrschaft (...), die entscheidend von Proporzdenken und Klientelbeziehungen geprägt ist“.⁴⁷ Nicht nur Parteienstreit und Gerangel um Posten, Pfründe und Privilegien sind demnach nach wie vor an der Tagesordnung, sondern auch Korruption. Die Strukturen erweisen sich ausgesprochen resistent gegen alle Versuche der Korruptionsbekämpfung.

Nach dem Umbruch von 1989 ist eine Klasse von Politikunternehmern entstanden, die aber kaum in die Gesellschaft rückgekoppelt sind. Diese Elite hat den Umbruch vor allem zur eigenen Bereicherung genutzt. Auch die Einführung demokratischer Prozeduren hat nichts daran geändert, dass sie den Zugriff auf die Staatsgewalt in massiver Weise für den eigenen Vorteil und zum Schaden des Gemeinwohls missbrauchen, im Gegenteil: Sie verleiht ihnen gleichsam einen Legalitätsrahmen.⁴⁸ Alfred Pfaller schreibt im Jahresbericht 2006 der Friedrich-Ebert-Stiftung⁴⁹: „Nach wie vor beschäftigt sich die politische Klasse weitgehend mit sich selbst und kümmert sich vor allem um ihre Positionsinteressen und Rivalitäten. Nach wie vor haben die politischen Parteien keine programmatischen Antworten auf die Herausforderungen bereit, die auf Land und Gesellschaft zukommen, obgleich in der sozialdemokratischen Oppositionspartei (PSD) hier ganz allmählich etwas in Bewegung kommt. Nach wie vor herrscht ein genereller Eindruck von Gleichgültigkeit und Inkompetenz, was die Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens betrifft.“

Gert-Joachim Glaebner konstatiert für die postkommunistischen Staaten insgesamt, dass die zwischen Parteien entstehenden Konflikte vor allem Konflikte zwischen Elitegruppen seien, die noch nicht an einen gesellschaftlichen Interessenpluralismus gebunden seien. Parteien hätten „allenfalls formale Ähnlichkeit mit demokratischen Parteien in westlichen Demokratien“.⁵⁰ Sie seien noch keine Institutionen, in denen Bürger sich an der Politik beteiligen können, sie hätten eine schwache soziale Basis, ihre Rolle als Institution der Interessenartikulation und –aggregation sei unterentwickelt, ihre Haltung zum Parlamentarismus oft vage.

Auch im heutigen Rumänien existiert die in den westlichen Demokratien ausgeprägte Organisation von Interessen nach wie vor nur rudimentär. „In der politischen Gleichung des postkommunistischen Rumäniens [fehlt] die organisierte Bevölkerung“, so Alfred Pfaller. Große Teile der Bevölkerung – Kleinbauern vor allem, Tagelöhner und Gele-

47 Ebd.

48 Pfaller, Jahresbericht Rumänien 2006, S.9.

49 Pfaller, Alfred, Jahresbericht 2006, Regionalprojekt „Gesellschafts- und gewerkschaftspolitische Beratung in Südosteuropa“, Teilprojekt Rumänien, Friedrich-Ebert-Stiftung Bukarest, Januar 2007, S.4f.

50 Glaebner, Gert-Joachim, Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus, Opladen 1994, S.252.

genheitsarbeiter, Rentner und selbst die meisten Arbeitnehmer haben keine kollektive Stimme, die bis in den politischen Raum vordringt. Die rumänische Zivilgesellschaft zeigt Ansätze der Artikulation von Interessen im vorpolitischen Raum, ist aber noch im Stadium der Entwicklung.⁵¹

Weder die historische Entwicklung noch die aktuelle politische Situation in West- und Osteuropa, in Deutschland und in Rumänien sind also vergleichbar. Aufgrund des dynamischen und instabilen Parteiensystems, aufgrund der wenig transparenten Entscheidungsstrukturen und vor allem aufgrund der fehlenden Verankerung der Parteien in der Bevölkerung fällt es schwer, mit Blick auf das rumänische politische System von einer funktionierenden Parteiendemokratie zu sprechen. Allerdings ließe sich Pfallers Fazit für Rumänien gewiss auch für andere (Parteien-) Demokratien unterschreiben: „Eine Veränderung ist wohl nur zu erwarten, wenn der [politische] Markt anspruchsvoller wird. Der Schlüssel hierzu liegt bei den BürgerInnen – zum einen in ihrem Wahlverhalten, zum anderen in der kollektiven Artikulierung ihrer Interessen im Vorfeld der Parteien. Es sind die BürgerInnen, die sich eine bessere Politikerklasse heranziehen müssen.“⁵²

51 Pfaller, Alfred, Jahresbericht 2006 Rumänien

52 Pfaller, Jahresbericht 2006 Rumänien, S.7.

Anhang: Literaturverzeichnis

1. zum Thema „Parteiendemokratie“

Franz Decker, Politikverdrossenheit ohne Ende? Zur Krise der deutschen Parteiendemokratie, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 1/2005, S.101-125.

Hennis, Wilhelm, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung, in: Gunter Hofmann/ Werner A. Perger (Hg.), Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992, S.25-50.

Herzog, Roman, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Heidelberg 1993.

Jun, Uwe, Populismus als Regierungsstil in westeuropäischen Parteiendemokratien: Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: Decker, Franz (Hg.), Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv? Wiesbaden 2006.

Langewiesche, Dieter, Parlamentarismus – Parteienstaat. Ordnungspolitische Konzeption in historischer Perspektive, in: Modell Deutschland – Erfolgsgeschichte oder Illusion? Hg.v. Thomas Herdtfelder, Göttingen 2007, S.61-77.

Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, hg. v. Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, Bd.2, München 3. akt. u. erw. Aufl. 2005.

„Parteienstaat“ in: Kleines Lexikon der Politik, hg. v. Dieter Nohlen und Florian Grotz, München 4. erw. u. akt. Aufl. 2007.

Pöllmann, Guido, Kooperativer Staat und Parteiendemokratie, Staatlichkeit im Wandel Bd.5, Glienicke (Berlin), 2006.

Schmidt, Manfred G., Wörterbuch zur Politik, Stuttgart, 2. überarb. u. erw. Aufl. Stuttgart 2004.

Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie? In: Gabriel, Oscar W., Niedermayer, Oskar, Stöss, Richard (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 372, Bonn 2.akt. Aufl. Bonn 2001, S. 13-35.

Wiesendahl, Elmar, Das Ende der Mitgliederpartei. Die Parteiendemokratie auf dem Prüfstand, in: Dettling, Daniel (Hg.), Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005, S.23-43.



Wiesendahl, Elmar, Parteien. Frankfurt a.M. 2006.

Wiesendahl, Elmar, Parteiendemokratie in der Krise, in: Glaab, Manuela, Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analysen zu Krise und Reform, München 2003.

2. zur politischen Situation in Rumänien

Boia, Lucian, Historische Wurzeln der politischen Kultur Rumäniens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2006, S. 13-20.

Gabanyi, Anneli Ute, Parteienlandschaft und politische Entwicklung, in: Rumänien. Raum und Bevölkerung, Geschichte und Geschichtsbilder, Kultur, Gesellschaft und Politik heute, Wirtschaft, Recht und Verfassung, Historische Regionen, hg.v. Thede Kahl u.a., Österreichische Osthefte, Zeitschrift für Mittel-, Ost- und Südosteuropaforschung, hg. im Auftrag des Österreichischen Ost- und Südosteuropa-Instituts, Jg. 28/2006, Sonderband, S.525-541.

Glaeßner, Gert-Joachim, Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus, Opladen 1994.

Pfaller, Alfred, Jahresbericht 2006, Regionalprojekt „Gesellschafts- und gewerkschaftspolitische Beratung in Südosteuropa“, Teilprojekt Rumänien, Friedrich-Ebert-Stiftung Bukarest, Januar 2007.

Leiß, Olaf, Rumänien und Bulgarien vor dem EU-Beitritt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27/2006, S.6-13.

Schmidt, Johanna, Neue Wege gehen. Zur Organisationswirklichkeit ausgewählter Parteien in Ostmitteleuropa, in: Glaab, Manuela (Hg.), Impulse für eine neue Parteiendemokratie. Analyse zur Krise und Reform, München 2003.