

Richard Stöss

## Zurück zum Parteienstaat!<sup>1</sup>



*Dr. Richard Stöss, geb. 1944, Studium der Politischen Wissenschaften in Berlin, ist Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin und Geschäftsführer des Otto-Stammer-Zentrums für Empirische Politische Soziologie. Er beschäftigt sich vor allem mit der Erforschung von Parteien, Wahlen und Rechtsextremismus.*

### Abschied vom Parteienstaat?

Anfang Oktober 1985 fand in der Schweiz die Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer statt. Einer der beiden Beratungsgegenstände der Tagung lautete „Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?“. Damit nahmen sich die Staatsrechtslehrer einer Problematik an, die in der Politischen Wissenschaft seit 1973 unter den Stichworten Legitimations- oder Vertrauenskrise der Parteien (später auch: Parteiverdrossenheit) diskutiert wurde. Die Feststellung des deutschen Berichtstatters, Michael Stolleis, der Parteienstaat sei „heute die allgemein akzeptierte Erscheinungsform des westlichen demokratischen Verfassungsstaats“, stieß nicht auf ungeteilte Zustimmung. So plädierte ein Tagungsteilnehmer (Klaus Schlaich) beispielsweise dafür, dass sich die Staatsrechtslehrer von dem Begriff Parteienstaat verabschieden sollten. Denn der Begriff beschreibe die „Okkupation des Staatlichen und des Gemeinwohls durch die Parteien... Und er legitimiert diese Okkupation, die die politischen Parteien zwar ganz natürlicherweise ständig anstreben, die das Verfassungsrecht aber ebenso permanent abwehren muss“. Damit stellte Schlaich eine Konstante im bundesdeutschen Verfassungsrecht in Frage: Bereits 1952, im ersten Jahr seines Bestehens, hatte das Bundesverfassungsgericht kurz und bündig erklärt: „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat“, und es hat diese Auffassung niemals explizit revidiert. Noch 1993 veröffentlichte der damalige Präsident des Gerichts und spätere Bundespräsident, Roman Herzog, eine Schrift mit dem Titel „Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates“.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag rechtfertigt - trotz aller berechtigter Kritik an den Parteien - die Idee des Parteienstaats. Die hier stark verkürzt und zugespitzt vorgetragenen Überlegungen habe ich an anderer Stelle ausführlich begründet. Daher verzichte ich weithin auf Quellenangaben und Literaturbelege. Siehe: Richard Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 338, Bonn 1997, S. 13-36. Eine Buchhandelsausgabe ist im Westdeutschen Verlag, Opladen, erschienen.

Dass selbst Verfassungsrechtler am Begriff des Parteienstaats rütteln, liegt am höchst kritikwürdigen Erscheinungsbild der Parteien. 1992 hatte sich sogar das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland, Bundespräsident Richard von Weizsäcker, in einem Gespräch mit den Journalisten Gunter Hoffmann und Werner A. Perger außerordentlich kritisch über die politischen Parteien geäußert. Er hielt zwar am Begriff Parteienstaat fest, monierte aber, dass sich „die Parteien ... zu einem ungeschriebenen sechsten Verfassungsorgan entwickelt (haben), das auf die anderen fünf einen immer weitergehenden, zum Teil völlig beherrschenden Einfluss entwickelt hat“. Diese Äußerung musste so verstanden werden, dass die fünf obersten Bundesorgane des Grundgesetzes<sup>2</sup> durch die politischen Parteien in ihrer Funktion aufs schwerste beeinträchtigt sind, dass der verfassungsgemäße Parteienstaat zur - drastisch gesprochen - verfassungswidrigen Parteiendiktatur verkommt.

Sollten wir uns also von dem Begriff Parteienstaat verabschieden, weil er die Machtexpansion der Parteien legitimiert? Einige Autoren gehen noch weiter und bezweifeln, dass mit Artikel 21 des Grundgesetzes (der die Parteien erstmalig in Deutschland auf nationaler Ebene verfassungsrechtlich anerkennt<sup>3</sup>) überhaupt die Legalisierung des Parteienstaats beabsichtigt war bzw. ist. Der Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis behauptet beispielsweise, dass erst nach der Verabschiedung des Grundgesetzes „aus einer normalen Parteiendemokratie der ganz und gar unnormale 'Parteienstaat des Grundgesetzes' wurde“. Als Hauptverantwortliche dafür identifiziert er, neben den politischen Parteien selbst, den Schöpfer der Parteienstaatslehre, Gerhard Leibholz, und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dem Leibholz viele Jahre angehörte: „Die verfassungsrechtlich legitimierte Idee des 'Parteienstaates' wirkte in der Tat als Einfallstor auf dem Weg zu seinem weiteren Ausbau.“ Mit anderen Worten: Die ursprünglich gewollte Parteiendemokratie sei im Laufe der Zeit zum Parteienstaat entartet. Daraus folgt logischerweise, dass der Parteienstaat wieder auf die Parteiendemokratie zurückgeführt werden sollte.

Es geht mir in diesem Beitrag um das Problem, dass Parteikritik und Parteiverdrossenheit auch den Parteienstaat in Verruf bringen könnten. Was ist überhaupt mit dem Begriff Parteienstaat gemeint? Worin unterscheidet er sich von der Parteiendemokratie? Warum ist diese Unterscheidung bedeutsam? Schließlich ist unbestritten, dass moderne demokratische Gesellschaften ohne ein System konkurrierender Parteien nicht funktionsfähig sind. Wenn aber Demokratie und Parteien zusammen gehören, ist es dann nicht belanglos, ob das Kind Parteienstaat oder Parteiendemokratie heißt?

Die Antwort lautet: nein. Der Unterschied zwischen beiden Begriffen besteht darin, welche Rolle die Parteien im Prozess der politischen Willensbildung spielen (sollen). Wer den demokratischen Verfassungsstaat als Parteienstaat bezeichnet, hebt begrifflich besonders darauf ab, dass die Parteien im Zentrum der Willensbildung stehen und dass sich die Willensbildung auf den Staat bezieht. Mit dem Begriff Parteiendemokratie wird dagegen zum Ausdruck gebracht, dass Parteien für den demokratischen Willensbildungsprozess zwar unverzichtbar sind, dass dieser aber nicht von ihnen monopolisiert wird und auch nicht allein auf den Staat gerichtet ist. Im Kern geht es um die Frage, ob die Parteien *Mitwirkende* bei der politischen Willensbildung oder deren eigentliche *Träger* sind.

---

2 Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht.

3 Absatz 1 des Artikels lautet: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

## Das Konzept des Parteienstaats

Der Begriff Parteienstaat geht zwar nicht auf den Staatsrechtslehrer und Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz (1901-1982) zurück, aber dieser hat eine, genau genommen die einzige, dezidierte Lehre vom Parteienstaat entwickelt, die dann auch hier zu Lande die Diskussion um Rolle und Bedeutung der Parteien in modernen Demokratien bis in die unmittelbare Gegenwart nachhaltig prägt.

Anfangs war die Demokratie nach Leibholz von aristokratisch-elitärem Charakter: Die Abgeordneten - mit Immunität ausgestattete Honoratioren - wurden durch Persönlichkeitswahl ermittelt, genossen Entscheidungsfreiheit und waren weder an Aufträge und Weisungen (beispielsweise von Wähler- oder Interessengruppen) gebunden noch rechenschaftspflichtig, sondern allein ihrem Gewissen verantwortlich. Das imperative Mandat sei mit dem liberalen Repräsentativsystem ebenso unvereinbar wie die Bindung der Abgeordneten an politische Parteien, weil diese ihre Freiheit und Unabhängigkeit „aufschwerste“ gefährdeten. Charakteristisch für den liberal-repräsentativen Parlamentarismus war nach Leibholz die parteifeindliche Grundhaltung. Selbst hervorragende Staatsrechtslehrer hätten die politischen Parteien bis weit in die zwanziger Jahre hinein ignoriert oder sie als verfassungsfremde, private und womöglich sogar schädliche Vereinigungen abqualifiziert. Auch die Weimarer Verfassung habe sich zu den Grundsätzen des liberalen Parlamentarismus bekannt, obwohl die politische Realität längst den Charakter des Parteienstaats angenommen hätte. Erst mit dem Grundgesetz sei „die politische Wirklichkeit mit dem geschriebenen Recht“ versöhnt, „der Parteienstaat verfassungsrechtlich legitimiert“ worden.

Galten Parteien früher als private, dem gesellschaftlichen Bereich zugehörige Organisationen, so sind sie nach Leibholz nun der staatlichen Sphäre zuzurechnen und genießen eine hervorragende Funktion bei der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk. Die Parteien seien es, die die Bürger „erst organisieren und aktionsfähig machen. Sie schließen die Wähler erst zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammen und erscheinen so als das Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert äußern zu können.“ Ohne politische Parteien wäre das Volk nicht in der Lage, „Einfluss auf das staatliche Geschehen auszuüben und so sich in der politischen Sphäre zu verwirklichen.“ Konsequenterweise bezeichnet Leibholz den Parteienstaat als eine „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“, wobei der Gemeinwille jetzt durch die Parteien, durch das Prinzip der Identität (und nicht, wie im liberalen Parlamentarismus, durch die Parlamentsmitglieder, durch das Prinzip der Repräsentation) gebildet werde. Damit verändert sich auch der Charakter des Parlaments und die Stellung der Abgeordneten: Der einzelne Abgeordnete erhalte sein Mandat nicht mehr wegen seiner Persönlichkeit oder seiner Qualifikation, sondern als Zugehöriger einer bestimmten Partei. Wahlen seien Abstimmungen über Programme bzw. Sachfragen und nicht über Personen.

Diese spärlichen Hinweise auf die Parteienstaatslehre von Leibholz machen deutlich, dass die Bedeutung des Begriffs Parteienstaat weit über die bloße parteimäßige Struktur des politischen Willensbildungsprozesses hinausreicht. Nach Leibholz sind Parteien nämlich de facto Staatsorgane, die den Willen des Volkes verkörpern und in staatliches Handeln umsetzen. Der Staatswille bildet sich aus dem Parteiwillen, Parteien sind als Sprachrohr des Volkes gewissermaßen die Quelle aller Staatlichkeit. Die plebiszitäre Komponente der Parteienstaatslehre von Leibholz wird von seinen Kritikern allerdings zumeist nicht hinreichend gewürdigt. Es ging ihm nämlich nicht nur darum, staatliche Herrschaft im politischen Sinne auf die Parteien zu gründen (der Begriff Parteienstaat könnte insofern missverstanden werden); er wollte die Parteien zugleich

auf das Volk gründen. Denn er hatte zweifelsfrei erkannt, dass der Parteienstaat nur in der Dreifaltigkeit von Volk, Parteien und Staat funktioniert. Und er war auch nicht so naiv anzunehmen, dass das Selbstverständnis der Parteien ausschließlich darin bestünde, Sprachrohr des Volkes zu sein. Im Gegenteil: Er wusste, dass die plebiszitäre Komponente seiner Parteienstaatslehre mit den Bestrebungen der Parteien kollidiert, Oligarchien und Bürokratien auszubilden und sich von ihrer sozialen Basis zu entfernen. Er war daher ein konsequenter Verfechter von innerparteilicher Demokratie. Darunter verstand er die innerparteiliche Willensbildung von unten nach oben. „Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass die Parteien in der modernen Demokratie zum Selbstzweck und damit zu Fremdkörpern mit eigenen selbstständigen Zielen und Interessen innerhalb des Volksganzen und so zu einem Staat im Staate werden.“ Von der Demokratisierung der Parteien „hängt die Zukunft des modernen demokratischen Parteienstaates und damit überhaupt das Schicksal der Demokratie ab“.

Fazit: Nach Leibholz sind Parteien nicht nur Mitwirkende, sondern die maßgeblichen Träger der gesellschaftlich-politischen Willensbildung. Ihre Funktion als Vermittlungsinstanzen zwischen Gesellschaft und Staat können sie aber nur erfüllen, wenn sie sich ihrer staatspolitischen Aufgabe bewusst und konsequent demokratisch strukturiert sind.

### **Das Konzept der Parteiendemokratie**

Leibholz hat für seine Lehre insbesondere von der Politikwissenschaft viel Schelte hinnehmen müssen. So berechtigt die Kritik an einzelnen Details seiner Lehre auch sein mag, er hat sich große Verdienste um die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien und um ihre gesellschaftliche Akzeptanz erworben. Es sei daran erinnert, dass sich das politische Denken in der unmittelbaren Nachkriegszeit weithin gegen den Parteienstaat richtete, der unter anderem auch für den Untergang der Weimarer Republik mitverantwortlich gemacht wurde.

Auch war damals die Unzufriedenheit mit den von den Alliierten nach 1945 lizenzierten Parteien beträchtlich, sodass im Sinne des Parteienstaats noch sehr viel Überzeugungsarbeit zu leisten war. Dies galt gerade auch für die konservativ gestimmte deutsche Beamtenschaft, insbesondere für die Justiz, die sich mit den demokratischen Verhältnissen erst vertraut machen musste. In diesen Kreisen war immer noch die Vorstellung weit verbreitet, dass Parteien wegen ihrer weltanschaulichen Prägung, ihrer Interessengebundenheit, wegen ihrer Machtbesessenheit und Inkompetenz die Gesellschaft spalteten, die Kontinuität, Stabilität und Funktionsfähigkeit des Staats behinderten und daher weitmöglichst von der Politik fern zu halten seien. Nach der Verabschiedung des Grundgesetzes bestand die Aufgabe also darin, den Begriff Parteienstaat in der Öffentlichkeit positiv zu besetzen, mithin die Parteien als für die Demokratie notwendige Institutionen darzustellen, die den demokratischen Staat nicht zerstören, sondern ihn überhaupt erst ermöglichen. Und die Parteien mussten sich selbst als Institutionen bewähren, in denen die Bevölkerung jenseits des Wahlakts ständig auf die staatliche Politik Einfluss nehmen kann, wo sich der Volkswille in staatliche Gestaltung verwandelt. Die Festigung der westdeutschen Demokratie konnte unter den spezifischen Nachkriegsbedingungen nur gelingen, wenn Artikulation und Aggregation von Interessen und politischen Zielen durch das Parteiensystem kanalisiert und gelenkt werden würde, womit die Parteien schließlich auch in die Pflicht genommen waren, staatliche Politik gegenüber ihren Anhängern zu rechtfertigen.

In den fünfziger Jahren veränderte sich die Rolle des Staats, indem ihm neue, bislang unbekannte Aufgaben erwachsen. Mit der Vollbeschäftigung mussten strukturelle und

technologische Produktionsbedingungen geschaffen werden, die die Fortsetzung des Wachstumskurses durch Erhöhung der Produktivität ermöglichten. Dies erforderte Leistungen staatlicher Planung und Intervention vor allem in den Bereichen Wirtschaftsstruktur, Raumordnung, Wissenschaft und Forschung, Bildung und Soziales. Mit dem Bedeutungsgewinn des Staats wuchsen die Abhängigkeit des Einzelnen von Umfang und Folgen der Staatstätigkeit und - als Kehrseite der Medaille - die Komplexität politischer Entscheidungsstrukturen und -prozesse.

Bilden in der Parteienstaatslehre von Leibholz Staat, Parteien und Volk eine Einheit, so sahen sich viele Rechts- und Politikwissenschaftler durch die Ausdifferenzierung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in modernen Industriegesellschaften dazu veranlasst, deutlich zwischen Volk, Parteien und Staat zu unterscheiden: Der Interventions- und Sozialstaat fordere in zunehmendem Umfang auch den Parteien Steuerungs- und Legitimationsleistungen ab, die eine gewisse Autonomie gegenüber dem Volk voraussetzten. Nur als eigenständige Organisationen könnten sie ihren Führungs- und Gestaltungsaufgaben gerecht werden. Damit war explizit eine Abkehr von dem Verständnis der Demokratie als einer Staatsform der Selbstregierung des Volkes verbunden und es erfolgte eine Hinwendung zum angelsächsischen Demokratieverständnis. Der Staatsrechtslehrer Konrad Hesse drückte das so aus: „Nicht Herrschaft *des* Volkes, sondern Herrschaft *'für das Volk'*“. Die Rolle des Volkes in der Demokratie wurde nun darauf reduziert, eine Regierung hervorzubringen. Die wichtigste Aufgabe der Parteien wurde folglich darin gesehen, dass sie Kandidaten aufstellen, die die Öffentlichkeit in Wahlen als Amtsinhaber legitimiert. Diese gewählten Repräsentanten des Volkes fällen dann eigenverantwortlich ihre politischen Entscheidungen. Konsequenterweise bezeichnete Hesse den Parteaufbau von unten nach oben als ein „wirklichkeitsfremdes Prinzip“ und forderte von innerparteilicher Demokratie insbesondere die „Sicherung der Mitbestimmung der Parteimitglieder bei der Kandidatenaufstellung“.

Mit diesem konkurrenzdemokratischen Modell war eine Abkehr vom Parteienstaat vollzogen: Man hatte den gesellschaftlich-politischen Willensbildungsprozess nun in zwei von einander getrennte Teile zerlegt: Parteien konkurrieren bei Wahlen um Zustimmung für ihre Kandidaten. Dieser außerparlamentarische Teil wurde als „Vorformung des politischen Willens“ bezeichnet. Die Entscheidungsprozesse im Bereich von Parlament und Regierung bildeten die „Staatswillensbildung“. Die Parteien sollten - gewissermaßen als Personalagenturen - an der Vorformung des politischen Willens *mitwirken*, sich aber weitestmöglich aus der Staatswillensbildung heraushalten.

Dieses Bild der Parteiendemokratie entsprach nicht der politischen Realität Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre und es war auch kaum geeignet, den Einfluss der Parteien im Staat zurückzudrängen. Im Gegenteil: Weil ihnen als Hauptaufgabe die Elitenrekrutierung zugewiesen worden war, konnten sie dieser Aufgabe nun mit verstärkter Gründlichkeit nachkommen und alle Bereiche des öffentlichen Lebens mit ihren Anhängern besetzen und damit weiter zur Parteipolisierung des öffentlichen Diensts beitragen. So richtig es ist, das Prozesshafte und die Komplexität der politischen Willensbildung zu betonen, so gegensinnig ist es, diesen komplexen Prozess dann in zwei verschiedene (Rechts-) Bereiche und dazu noch in zwei aufeinander folgende Phasen aufzuteilen. Tatsächlich ist die Willensbildung innerhalb und außerhalb des Staats aufs Engste miteinander verknüpft, sie vollzieht sich kontinuierlich als wechselseitig abhängiger, als interdependenter Prozess zwischen Volk und Staat.

Die Parteienstaatslehre von Leibholz kommt der Realität näher, wenn sie „den Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich des Politischen als im Prinzip aufgehoben“

bezeichnet, die Parteien als zentrale Träger dieses interdependenten Willensbildungsprozesses anerkennt und daraus die Konsequenz zieht, sie staatlich zu institutionalisieren und zugleich weitestmöglich auf das Volk zu verpflichten. Das konkurrenz- oder parteiendemokratische Gegenmodell unterschätzt hingegen die rechtliche und faktische Stellung der Parteien im Staat und verzichtet darauf, sie im Rahmen dieser Aufgabe fest im Volk zu verankern.

### **Der Parteienstaat als Aufgabe**

Da wir heute auf den Schultern von Leibholz stehen und über ihn hinaus zu schauen vermögen, sind wir in der Lage, den Begriff Parteienstaat realistischer zu fassen: Im Parteienstaat stellen die Parteien die dominierenden (allerdings nicht alleinigen) Träger der politischen Willensbildung dar, weil sie allein die Einheit von Volk und Staat Gewähr leisten. Sie wurzeln in der Gesellschaft, selektieren, bündeln und vertreten die Belange des Volkes, gestalten und verantworten die Politik des Staats und legitimieren sie gegenüber dem Volk. Ihr Einfluss beschränkt sich nicht nur auf die gewählten Staatsorgane, er erstreckt sich darüber hinaus auch auf die staatliche und kommunale Verwaltung, auf Kontrollinstanzen der Verwaltung und auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Die politische Willensbildung verlagert sich damit „zu einem beträchtlichen Teil aus den Staatsorganen in die Parteigremien und wird von dort aus gesteuert“<sup>4</sup>.

Die in der Tat demokratieschädliche Häufung von Machtmissbrauch, Korruption oder Ämterpatronage wird allerdings allzu häufig dazu benutzt, die Parteien als private Beutejäger darzustellen, die sich des Staats zum Zweck seiner Ausplünderung bemächtigen. Dieser populistische Rekurs auf offenbar immer noch tief verwurzelte parteifeindliche Vorurteile negiert die tatsächliche Bedeutung der Parteien für Massendemokratien und ihren eben nicht privaten, sondern öffentlich-rechtlichen Status. Und dass der Parteienstaat im Vergleich zu anderen Formen des Verfassungsstaats besonders zu Korruption etc. neigt, wäre eine abstruse Behauptung. Tatsächlich korrespondiert die Machtexpansion der Parteien mit der veränderten Rolle des Staats und dem Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft.

Neben der bereits erwähnten Ausweitung der Staatsaufgaben stellt der Staat auch kein abgegrenztes, hierarchisches und allmächtiges Machtzentrum mehr dar, sondern ein funktional differenziertes System von korporativen Akteuren. Politik findet heute weithin in der Form von Policy-Netzwerken und Verhandlungssystemen statt, wobei die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft fließend sind. Selbst bei der Gestaltung von außerstaatlichen Verhandlungssystemen verfügt der Staat über erheblichen Einfluss. Was für ihn gilt, trifft auf das gesamte politische System und dessen Subsysteme zu: wachsende interne Differenzierung, Enthierarchisierung, zunehmende Außenverflechtung, Entgrenzung, Unübersichtlichkeit. Politische Steuerung stellt mithin eine komplexe Aufgabe dar, die erhebliche Integrations- und Koordinationsleistungen erforderlich macht. Daher kommt den politisch verantwortlichen Funktionsträgern weitaus weniger „Ereignisbeherrschung zu, als diese auch unter günstigsten Umständen haben könnten“<sup>5</sup>. Sie geraten so periodisch in das Dilemma, politische Entscheidungen gegenüber dem Wahlvolk rechtfertigen zu müssen, für die sie nicht

---

4 Dieter Grimm, *Die Zukunft der Verfassung*, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1994, S. 425.

5 Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg. (1991), H. 4, S. 630.

alleine verantwortlich sind. Die Parteien sind daher im Interesse ihrer Organisation notwendigerweise auf Präsenz und Einfluss in den Verhandlungssystemen bedacht.

Durch das institutionalisierte Zusammenwirken von privaten und staatlichen Netzwerken in Verhandlungssystemen entsteht eine „Gemengelage, bei der sich zwar noch staatliche und private Akteure, nicht mehr jedoch Entscheidungsbeiträge und Verantwortlichkeiten unterscheiden lassen“<sup>6</sup>. Zudem entwerfen derartige Verhandlungsformen den demokratischen, allgemeine Partizipation sichernden Willensbildungsprozess, indem sie nur spezifische Akteursgruppen in die Entscheidungen einbeziehen, in der Regel solche, die bereits über gesellschaftliche oder politische Macht verfügen, deren Position aber nicht demokratisch legitimiert ist. Daraus können sich unter den Bedingungen wachsender Informiertheit und vermehrter Partizipationsansprüche der Bürger erhebliche Akzeptanzrisiken ergeben. Wenn verhindert werden soll, dass die politische Willensbildung zunehmend von verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Entscheidungsträgern und von Sonderinteressen bestimmt wird, dann muss wenigstens jeweils ein Verhandlungspartner demokratisch legitimiert und auf das „Gemeinwohl“ bedacht sein. Und wer könnte diesen Part übernehmen, wenn nicht die politischen Parteien?

Die Omnipräsenz der Parteien in allen Bereichen des politischen Systems, gerade auch in den Verwaltungen und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, ist also unter den Bedingungen moderner Willensbildung und Entscheidungsfindung als Voraussetzung für die Gewährleistung der Einheit von Volk und Staat nachgerade systembedingt. So gesehen wäre die Rückführung des Parteienstaats auf die Parteiendemokratie nicht nur nicht empfehlenswert, sondern sogar systemwidrig.

Dies leitet zu der Frage über, ob die Parteien überhaupt in der Lage sind, die ihnen im modernen Parteienstaat zufallenden Aufgaben zu bewältigen. Dabei geht es nicht darum, ob sie zu eigenständiger politischer Planung bzw. Steuerung fähig sind. (Das sind sie nicht, das können sie unter den Bedingungen von miteinander verflochtenen politischen Netzwerken und Verhandlungssystemen nicht sein und davon sollten sie sich auch fern halten.) Ihre Hauptaufgabe besteht vielmehr darin, die Verklammerung von Gesellschaft und Staat durch ständige Kommunikation zu gewährleisten. Es wäre falsch, ihnen diesbezüglich völliges Versagen vorzuwerfen. Aber es trifft zu, dass sie mit ihrem traditionalistischen und hierarchischen Organisationsdenken und ihrem Bedürfnis nach Autonomie gegenüber externen Einflüssen nicht optimal dafür konditioniert sind, das notwendige Integrations- und Koordinationspotenzial zu entwickeln, das für das „Management von (gestiegener) Vielfalt“<sup>7</sup> erforderlich ist.

Ihr Selbstverständnis als hierarchische Organisationen taugt kaum für die soziale Realität der postindustriellen Gesellschaft, die sich bezüglich ihrer Partizipationsrechte nicht damit begnügt, die ihr von den Parteien präsentierten Kandidaten zu legitimieren. Der heutige Parteienstaat funktioniert nur, wenn wirkliche Kommunikation zwischen Bürgern und Parteien stattfindet. Notwendig sind nicht nur die nachhaltige Öffnung der Parteien gegenüber der Gesellschaft und die Veröffentlichung ihres Innenlebens, sondern auch politische Programme für die Bewältigung der Zukunftsprobleme. Parteien müssen mit ihren Anhängern über gesellschaftsgestaltende Konzepte kommunizieren, damit Wahlen wieder zu politischen Richtungsentscheidungen werden.

---

6 Grimm, Zukunft, S. 250.

7 Wolfgang Streeck, Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39. Jg. (1987), H. 3, S. 477.