

Direkte innerparteiliche Demokratie in der parlamentarischen Demokratie: Das Beispiel der Mitgliederpartei SPD

Uwe Jun

Die SPD hat sich im Jahr 2018 erneut für den Eintritt in eine Große Koalition mit den Unionsparteien entschieden, und wie schon im Jahr 2013¹ haben die Mitglieder der Partei dafür den Weg geebnet, indem sie sich in einer Mitgliederbefragung deutlich dafür ausgesprochen haben. Den Prozess bezeichneten führende Politiker der Sozialdemokraten als ein „Fest der innerparteilichen Demokratie“². Was die einen als partizipatorisches Ereignis feierten, sahen andere wesentlich distanzierter: Nicht unkritisch wurde es von Außenstehenden betrachtet, dass etwa 463.000 Mitglieder einer Partei das entscheidende Wort über die Regierungsbildung in Deutschland sprechen konnten.³ Das Bundesverfassungsgericht sieht jedoch keinen Verfassungsverstoß, wenn eine Partei ihre Mitglieder befragt, ob sie in eine Regierungskoalition eintreten will oder nicht, da es letztlich die Entscheidung jeder einzelnen Partei ist, ob sie Regierungsaufgaben wahrnehmen will, und auf welchem Wege sie zu dieser Entscheidung kommt.⁴ Mit einer Verfassungsbeschwerde könne man nur staatliches Handeln beurteilen. Parteien als gesellschaftliche Organisationen seien nicht Teil des Staates. Ein Koalitionsvertrag, der ja von Parteien ausgehandelt wird, sei mithin kein staatliches Handeln.⁵

Auf das innerparteiliche Verfahren ging das Gericht in Karlsruhe also nicht näher ein. Die SPD hat im Zuge dieser ungewöhnlich langwierigen Regierungsbildung also zum zweiten Mal alle ihre Mitglieder befragt und damit zum dritten Mal in ihrer Geschichte überhaupt. Eine erste Mitgliederbefragung, die zwar nicht *de jure*, aber *de facto* bindenden Charakter hatte, fand im Juni 1993 zur Bestimmung des Parteivorsitzenden statt, aus der *Rudolf Scharping* als Sieger hervorging. In einer weiteren Mitgliederbefragung 2013 stimmten die SPD-Mitglieder für den Koalitionsvertrag mit der CDU/CSU. Warum wählt die SPD ausgerechnet einen so komplexen Gegenstand wie Koalitionsvereinbarungen für ein direkt-demokratisches Verfahren aus? Wie passen innerparteiliche Demokratie und Parlamentarismus zusammen? Kommt die SPD mit ihren Beteiligungsmöglichkeiten dem verstärkten Ruf nach Mitgliederbeteiligung entsprechend nach? Wie werden innerparteiliche Plebiszite von der SPD genutzt? Sind sie überhaupt ein angemessener Weg zur Erreichung von innerpartei-

1 Siehe dazu ausführlicher bei *Timo Grunden / Maximilian Janetzki / Julian Salandi*, Die SPD. Anamnese einer Partei, Baden-Baden 2017, S. 129 ff.

2 So wird der frühere Parteivorsitzende *Sigmar Gabriel* zitiert, vgl. *Sybille Klormann / Angelika Finckenwirth / Lisa Caspari*, Die Basis hat entschieden, in: Zeit online vom 4. März 2018, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-03/spd-mitgliederentscheid-grosse-koalition-live> (Abruf am 25. April 2018).

3 Zu einer demokratietheoretischen Betrachtung siehe *Julian Lechner*, Innerparteiliche Demokratie im paradigmatischen Widerstreit realistischer und normativer Demokratietheorien, in: ZParl, 49. Jg. (2018), H. 3, S. 658 – 677.

4 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2013 – 2 BvQ 55/13 – Rn. (1-12).

5 Insgesamt gab es fünf Beschwerdeführer, alle Beschwerden wurden im Februar 2018 abgelehnt. Siehe dazu *Hasso Suliak*, Verfassungsgericht überprüft SPD-Mitgliederbefragung, in: Legal Tribune online vom 6. Februar 2018, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-soll-spd-mitgliederentscheid-pruefen-basisdemokratie-freies-mandat/> (Abruf am 24. November 2018).

licher Demokratie? Gerade die innerparteiliche Demokratie in der SPD ist ein interessanter Fall, um Antworten auf diese Fragen zu geben, da *Robert Michels* bereits vor gut einhundert Jahren an ihrem Beispiel sein „ehernes Gesetz der Oligarchie“ aufgezeigt hat.⁶ Ihm zufolge neigen Großorganisationen zur Herausbildung von umfangreichen Bürokratien, welche wiederum zugunsten von Machteliten agieren und den Machteliten zur Absicherung ihrer Herrschaftsansprüche dienen.⁷ Obwohl in der Forschung diese These immer wieder in Frage gestellt worden ist⁸, bleibt sie doch oftmals Bezugspunkt der Arbeiten zu innerparteilicher Demokratie. Um solcherlei Verselbständigungstendenzen und Machtkonzentrationen entgegenzuwirken, sind Grundzüge innerparteilicher Demokratie konstitutiv, die sich gerade in Mitgliederabstimmungen, wie sie die SPD durchgeführt hat, zeigen. Doch sind diese – zumal nur alle vier Jahre durchgeführt – mehr als nur symbolische Formen der Demokratie?

1. Parlamentarische Demokratien als Parteidemokratien mit innerparteilicher Demokratie

Parlamentarische Demokratien können in aller Regel als Parteidemokratien charakterisiert werden, da Parteien in vielerlei Hinsicht als zentrale Akteure der politischen Willensbildung, der Rekrutierung von Amts- und Mandatsträgern und bei der Ausübung von Macht sind. Vier Voraussetzungen sollten für das Modell einer vollständig funktionierenden repräsentativen Parteidemokratie gegeben sein, die zusätzlich zu den grundlegend einer Demokratie konstituierenden Faktoren Geltung haben⁹:

- (1) Parteien konkurrieren um Wählerstimmen in einem offen ausgetragenen Wettbewerb.
- (2) Sie bieten in Form von Programmen, Statements oder politischen Entscheidungen inhaltliche Positionen in einzelnen Politikfeldern wie etwa Wirtschafts-, Außen- und Finanz- oder Umweltpolitik an, und den Wählern sind diese bekannt.
- (3) Die Programme beziehungsweise die inhaltliche Politik weist ein Mindestmaß an Kohärenz auf, sodass der Wähler ein relativ klar konturiertes Bild über die Politik der Partei hat.
- (4) Ein Mindestmaß an Responsivität der Partei in Form von Übereinstimmung zwischen Wählerwillen beziehungsweise deren Interessen und Parteihandeln ist erkennbar.

Innerparteiliche Demokratie kommt an dieser Stelle noch nicht vor und wird durch den Pluralismus und Wettbewerb der Parteien untereinander in den Hintergrund geschoben. Mit der Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der daraus hervorgehenden Massendemokratie wurde es für politische Parteien unerlässlich, komplexere organisatorische Strukturen zu entwickeln, um die politische wie soziale Integration ihrer Anhänger in der Demokratie sicherzustellen und die vielfältigen Vermittlungs-

6 Vgl. *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig 1911.

7 Vgl. dazu *Suzanne S. Schüttemeyer*, Innerparteiliche Demokratie: „Ehernes Gesetz der Oligarchie?“, in: *Peter Haungs / Eckhard Jesse* (Hrsg.), Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, Köln 1987, S. 243 – 247.

8 Vgl. beispielsweise *Friedbert W. Rüb*, Michels und die neuere Parteidemokratie – die politischen Parteien und die Krise der Demokratie, in: *Harald Bluhm / Skadi Krause* (Hrsg.), Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie, Wiesbaden 2012, S. 241 – 263, S. 251; *Frank Pfetsch*, Robert Michels als Elitentheoretiker, in: *PVS*, 7. Jg. (1966), H. 2, S. 208 – 227, S. 218 ff.

9 So schon *Sebastian Bukow / Uwe Jun*, Parteien und moderne Staatlichkeit, in: *dies. / Oskar Niedermayer* (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis von Parteienstaat und Parteidemokratie, Wiesbaden 2016, S. 3 – 13, S. 5.

leistungen zwischen Staat und Gesellschaft zu erfüllen, das heißt sie etablierten organisatorische Strukturen, um einerseits in die Gesellschaft hinein zu wirken, aber auch um in staatlichen Institutionen wirkungsvoll agieren zu können. Sichtbarstes Zeichen einer solchen Organisationsstruktur sind die Mitglieder in den Ortsvereinen, die Geschäftsstellen in Städten und Gemeinden sowie die Fraktionen beziehungsweise Regierungsvertreter. Die Mitgliederbasis stellt ein wichtiges Bindeglied einer Partei zur Gesellschaft her, kommen doch die Mitglieder aus der Gesellschaft und wirken in diese hinein. Die Umsetzung von Parteibeschlüssen in verbindliche Entscheidungen erfolgt auf der staatlichen Ebene in Regierungen und Parlamenten.

Die etablierten Parteien in der Bundesrepublik Deutschland sehen sich in ihrer Selbstbeschreibung allesamt als Mitgliederparteien und sprechen einer breiten Mitgliederbasis eine recht hohe Relevanz zu, da die Parteien als Agenten der Willensbildung ihre Fühler an der Gesellschaft haben sollen. Damit beabsichtigen sie, den Ansprüchen einer repräsentativen Demokratie gerecht zu werden, die sich der Bürgerbeteiligung nicht verschließen möchte. Durch Mitgliederwerbung und Mitgliederkampagnen versuchen sie neue Mitglieder an sich zu binden sowie bestehende Mitglieder von einem Austritt abzuhalten. Von einer Mitgliederpartei kann demnach gesprochen werden, wenn folgende Grundvoraussetzungen gegeben sind:

- (1) Mitglieder müssen eine aktive Rolle im innerparteilichen Entscheidungsprozess übernehmen können.
- (2) Parteiinterne Ämter sind Mitgliedern vorbehalten, Nichtmitglieder werden von der Besetzung dieser Ämter ausgeschlossen.
- (3) Die Parteiführung ist gegenüber den Mitgliedern für ihr Handeln rechenschaftspflichtig. Eine Definition der Mitgliederpartei, die dies berücksichtigt, gibt *Elmar Wiesendahl*: Er ordnet Mitgliederparteien einen „festen und dauerhaft organisierten Mitgliederstamm“ zu; sie bedienen sich weiterhin „freiwilliger Mitglieder und der von ihnen bereit gestellten Ressourcen [...], um den Parteibetrieb zu unterhalten und um ihre Kernaufgaben zu erfüllen“¹⁰.

Das Grundgesetz fordert darüber hinaus in Artikel 21 den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie. Welches Ausmaß an innerparteilicher Demokratie innerhalb der Mitgliederparteien konkret vorhanden sein sollte, ist Gegenstand normativer wie empirischer Diskussionen¹¹; ein Mindestmaß wird jedoch von nahezu allen Autoren gefordert, damit die Parteidemokratie funktions- und handlungsfähig bleibt und ihren Namen auch verdient. Dieses Mindestmaß von innerparteilicher Demokratie trägt jedenfalls wesentlich zur Legitimität und Stabilität demokratischer Systeme bei¹², da demokratische Verfahren in Parteidemokratien auch innerhalb der zentralen Akteure einen Verstärkungseffekt generieren und die Akzeptanz demokratischer Verfahren und Entscheidungen erhöhen. Nach gängiger Einschätzung ist innerparteiliche Demokratie umso höher, je ausgeprägter die Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder oder auch Sympathisanten sind und je wirkungsvoller die Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Parteiführung ausgeübt werden können.

10 *Elmar Wiesendahl*, Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden 2006, S. 20.

11 Vgl. *Uwe Thayen*, Denken ohne Diskussion? Zur innerparteilichen Demokratie in der Bundesrepublik, in: *Christian Graf von Krockow / Peter Lösche* (Hrsg.), Parteien in der Krise, München 1986, S. 59 – 71.

12 Vgl. *Piero Ignazi*, The Four Knights of Intra-Party Democracy: A Rescue for Party Delegitimation, in: Party Politics online vom 1. Februar 2018, <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068818754599> (Abruf am 25. April 2018).

Die Parteiführung wird nicht nur von den Mitgliedern gewählt, sondern ist ihr gegenüber auch rechenschaftspflichtig. Ihre Macht ist strukturell und zeitlich begrenzt, wenn innerparteiliche Demokratieansprüche zur Wirkung kommen. *Piero Ignazi* formuliert vier Kernpunkte der Existenz weitgehender innerparteilicher Teilhabe¹³: Inklusion (der Mitglieder oder auch Sympathisanten im Entscheidungsprozess), Deliberation (vertikale und horizontale Möglichkeiten der argumentativen, inhaltlichen Einflussnahme unterschiedlicher innerparteilicher Gruppierungen), Diffusion (von innerparteilicher Macht) und Pluralismus (Existenz und Akzeptanz von unterschiedlichen Gruppen, einschließlich der expliziten Anerkennung von Minderheitenrechten in der Partei). Damit geht er über einfache quantitative Charakterisierungen der Demokratie in Parteien deutlich hinaus, welche dann einen höheren Grad der innerparteilichen Demokratie konstatieren, wenn „a larger number of party members is involved in decisions over policy and personnel“¹⁴ und welche anhand dessen versuchen, Indizes der innerparteilichen Demokratie zu bilden.¹⁵ Einig sind sich die verschiedenen Autoren aber, dass eine dominante Position der Parteiführung innerparteilicher Demokratie eher entgegensteht und innerparteiliche Machtdiffusion demokratiefreundlich ist: „The more the party leader shares power with other, more inclusive party organs or actors, the more inclusive (and therefore more ‚democratic‘) a party is.“¹⁶ Mitgliederparteien würden demnach also dann nicht mehr reibungslos arbeiten können, wenn ihr Mitgliederfundament quantitativ und besonders qualitativ erodiert; sie sind auf ihre aktiven, am Entscheidungsprozess beteiligten Mitglieder angewiesen. Die Funktionsfähigkeit innerparteilicher Demokratie hängt am Willen und den Möglichkeiten der Mitglieder, aktiv zu partizipieren.

Elementar zu unterscheiden sind je nach Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder bei der Programmformulierung, Kandidatenauswahl und Einflussnahme auf das Handeln der Parteiführung zwei Hauptausprägungen der demokratischen Mitgliederpartei: das partizipative und das elektorale Modell.¹⁷ Betont werden sollte an dieser Stelle, dass es sich um Idealtypen handelt. Realiter existieren in der politischen Realität Mischformen, die mal zur einen, mal zur anderen Seite neigen.

Das eine Modell stärkt die „Party on the Ground“ (Parteibasis), im anderen genießen die „Party in Central Office“ beziehungsweise „in Public Office“ (Parteiführung und Parteimanagement beziehungsweise Parteimitglieder mit öffentlichen Ämtern und Mandaten) Vorteile.

Im partizipativen Modell haben eine an Teilhabe orientierte innerparteiliche Demokratie und die Schaffung entsprechender Voraussetzungen besondere Priorität. Hierzu zählen insbesondere eine starke Stellung lokaler Gruppierungen, effiziente Kanäle der Kommunikation von unten nach oben und umgekehrt sowie die Bereitstellung vielfältiger Möglichkeiten zur Diskussion und Abstimmung über Programme, Kandidatenauswahl und Politikinhalte. Beim elektoralen Modell dagegen steht die Stimmengewinnlogik im Mittelpunkt.

13 Vgl. ebenda, S. 6 ff.; siehe auch *Susan E. Scarrow*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy, Washington, D.C. 2005.

14 *Niklas Bolin / Nicholas Aylott / Benjamin von dem Berge / Thomas Poguntke*, Patterns of Intra-Party Democracy across the World, in: *Susan E. Scarrow / Paul D. Webb / Thomas Poguntke* (Hrsg.), Organizing Political Parties. Representation, Participation, and Power, Oxford 2017, S. 158 – 184, S. 160.

15 Vgl. *Benjamin von dem Berge / Thomas Poguntke*, Varieties of Intra-Party Democracy: Conceptualization and Index Construction, in: *Susan E. Scarrow / Paul D. Webb / Thomas Poguntke* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 136 – 157.

16 Ebenda, S. 140.

17 Siehe schon *William E. Wright*, A Comparative Study of Party Organization, Columbus 1971.

Struktur, Inhalte und Personal der Partei müssen dem Wettbewerbscharakter entsprechen, das heißt so ausgerichtet sein, dass ein Maximum an Wählerstimmen möglich erscheint, wobei die innerparteiliche Demokratie sowie die Mitgliederpartizipation eher sekundär sind. Dennoch müssen auch diese Parteien die rechtlichen Vorgaben des demokratischen Aufbaus einhalten und ein Mindestmaß an Partizipation gewährleisten.

Das Politikverständnis im elektoralen Modell ist pragmatisch, wählerorientiert und wird weniger von inhaltlich-ideologischen Positionen festgelegt, das heißt nur in grundsätzlichen Fragen oder in der Gewissheit, mit eigenen Vorstellungen die Mehrheitsposition der Wählerschaft zu treffen, wird klar Stellung bezogen. Extreme oder sehr kontroverse inhaltliche Positionen werden schon allein deshalb nicht eingenommen, um nicht einen Teil der Wählerschaft zu verlieren. Die Stimmengewinnlogik gibt der Parteiführung eine starke Stellung und wird angesichts medialer und sozialer Entwicklungen sowie zunehmender Interdependenzen und Komplexität von Politik, aber auch durch so genannte Professionalisierungstendenzen der Parteien wesentlich beschleunigt. Die unerlässliche Professionalisierung der Politik begünstigt wesentlich eine Kluft zwischen den „höhergebildeten und besserverdienenden Parteiführungs seliten und dem (...) Parteivolk“¹⁸, was in jüngerer Vergangenheit in besonderem Maße für Parteien des linken Spektrums zum Problem wurde. Funktional stehen im elektoralen Modell die Rekrutierung des politischen Personals, Regierungsbildung beziehungsweise Oppositionsarbeit, Responsivität gegenüber Wählerwünschen und Mobilisierung der Wählerschaft im Vordergrund. In diesem Modell ist durch die Aufnahme von Wählermeinungen und -werten die Wählerschaft, mehr aber noch die Parteiführung der hauptsächlichen Nutznießer, da letztere relativ unabhängig von den Mitgliedern agieren kann und die Anpassungen an die Mehrheitsmeinungen in der Wählerschaft in ihrem Selbstinteresse liegt. Zudem sind es meist die Führungsgruppen, die mittel- und kurzfristige Anpassungen vornehmen. Ihnen kommt also dem Modell zufolge eine recht große Bestimmungsmacht zu. Die Parteiorganisation hat vorrangig die Aufgabe, Wähler zu mobilisieren, den Prozess der Kandidatenauswahl für öffentliche Ämter vorzunehmen und bei der Durchführung von Wahlkämpfen mitzuwirken, aber auch langfristige Anpassungsprozesse abzusichern. Partizipation wird als Entscheidungskompetenz begriffen, wobei die einzelnen Mitglieder diese primär innerhalb der repräsentativen Strukturen durch Gremienbeschlüsse ausüben.

Die zentralen Vorstellungen der Mitglieder sind dagegen zentraler Bezugspunkt des Handelns einer Partei, die dem partizipativen Modell entspricht. Wahlerfolg und Regierungsübernahme werden diesem Modell zufolge nur als Mittel zum Zweck benutzt, um Politikinhalte durchzusetzen. Die Policy-Funktion wird betont. Responsivität gegenüber den Mitgliedern hat zudem eine hohe Relevanz. Da die Inhalte von den Mitgliedern bestimmt werden, sind die Mitglieder auch die hauptsächlichen Nutznießer. Im partizipativen Modell spielen Urwahlen und Mitgliederentscheide eine größere Rolle, da hier die Entscheidungskompetenzen und -rechte der einzelnen Mitglieder explizit befürwortet werden.

Zuletzt hat die ‚innerparteiliche Basisdemokratie‘ in europäischen Parteidemokratien insgesamt einen Aufschwung erfahren.¹⁹ Darunter sind innerparteilich alle Formen der po-

18 Suzanne S. Schüttemeyer, a.a.O. (Fn. 7), S. 244.

19 Vgl. Susan E. Scarro / Paul Webb, Investigating Party Organization: Structures, Resources and Representative Strategies, in: *dies.* / Thomas Poguntke (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 5 – 30; Ofer Kenig / Gideon Rahat / Reuven Y. Hazan, Leadership Selection versus Candidate Selection: Similarities and Differences, in: Giulia Sandri / Antonella Seddone / Fulvio Venturino (Hrsg.), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Surrey 2015, S. 29.

litischen Beteiligung zu verstehen, bei denen politische Entscheidungen direkt von den Mitgliedern getroffen werden können, sowohl personelle wie inhaltliche Fragen betreffend. Insbesondere im Auswahlprozess von Parteikandidaten für öffentliche Mandate oder innerparteiliche Ämter lässt sich konstatieren, dass direktdemokratische Verfahren zuungunsten von Gremienentscheidungen an Bedeutung gewonnen haben.²⁰ Dabei ist die Diskussion um Basisdemokratie in Parteien nicht neu: So gaben sich beispielsweise die Grünen bei ihrer Gründung 1980 eine Organisationsstruktur, die stark auf basisdemokratische Entscheidungsmechanismen und innerparteiliche Diskussion setzte. Instrumente basisdemokratischer Entscheidungsmechanismen sind beispielsweise Urwahlen, in denen die Mitglieder über Spaltenposten in der Partei entscheiden, Mitgliederbegehren sowie Mitgliederentscheide, bei denen die Mitglieder ihre Präferenzen bei gewissen Sachfragen äußern können sowie Befragungen in den Gliederungen der Partei.

In der Literatur umstritten ist die Frage, ob direktdemokratische Verfahren auch ein Mehr an innerparteilicher Demokratie bewirken. Die Befürworter verweisen auf den Einbezug einer größeren Zahl von Mitgliedern im Vergleich zu repräsentativen Gremienentscheidungen (höherer Grad von Inklusion), auf eine höhere Legitimation von solchen Basisentscheidungen und ein stärkeres innerparteiliches Aktivitätsniveau, mithin eine höhere Mobilisierung sowie den Aspekt der (nicht nur symbolischen) Wertschätzung der Mitgliederbasis. Ihre Kritiker dagegen monieren, dass direktdemokratische Verfahren den Parteiführungen mehr Gestaltungsspielraum geben, da durch die vermehrte Einführung direktdemokratischer Elemente die aktive mittlere Delegiertenschicht umgangen werden kann und die große Zahl der weniger aktiven Mitglieder von der Parteispitze leichter beeinflussbar sei, somit auch innerparteiliche Diskussionen unterdrückt werden könnten zugunsten von dezisiven Abstimmungen²¹: „It favours intra-party centralization of power and plebiscitary temptation.“²² Diese sehr zugespitzte Formulierung lässt aber gleichzeitig ein gewisses Unbehagen an direktdemokratischen Verfahren insgesamt und eine stärkere Befürwortung repräsentativer Mechanismen erkennen. Denn nicht notwendigerweise müssen direktdemokratische Verfahren ein geringeres Ausmaß an innerparteilichen Diskussionen zur Folge haben, zumal dann nicht, wenn innerhalb der Parteiführung unterschiedliche Positionen bestehen oder es bei Kandidatenwahlen eine Auseinandersetzung verschiedener Wettbewerber gibt. Bei direktdemokratischen Verfahren kommt es in aller Regel auch zu innerparteilichen Diskussionen, welche die verschiedenen Argumente für die jeweiligen Positionen verdeutlichen. Nicht selten ist auch eine höhere innerparteiliche Aktivität zu verzeichnen. Die Vorteile überwiegen eher mögliche Nachteile.

Dennoch sollte dem Gedanken der Kritiker von direktdemokratischen Instrumenten innerhalb der Parteien Beachtung geschenkt werden, dass eine stärker fragmentierte Gesamtmitgliedschaft im Vergleich zur heterogenen, aber politisch weniger zersplitterten Delegiertenschicht beeinflussbarer ist, was den Handlungsspielraum der Parteiführung erhöhen könnte. Jedoch muss ebenso beachtet werden, dass angesichts der Professionalisierung von Politik

20 Niklas Bolin / Nicholas Aylott / Benjamin von dem Berge / Thomas Poguntke, a.a.O. (Fn. 14), unterscheiden zwischen plebisitären Verfahren innerparteilicher Demokratie und versammlungsbasierten Verfahren, wobei letztere auf repräsentative Gremien ausgerichtet sind.

21 Vgl. Piero Ignazi, a.a.O. (Fn. 12); R. Kenneth Carty, Are Political Parties Meant to Be Internally Democratic?, in: William Cross / Richard Katz (Hrsg.), The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford 2013, S. 11 – 26.

22 Piero Ignazi, a.a.O. (Fn. 12), S. 8.

Delegierte nicht selten auch Berufspolitiker sind (in Deutschland häufig Bundestags- und Landtagsabgeordnete oder deren Mitarbeiter), was wiederum bestehende Tendenzen der Abkoppelung oder Oligarchisierung eher befördern kann, und letztlich ebenfalls ein wichtiges Argument für die vermehrte Einführung direktdemokratischer Elemente wäre.

2. Die direktdemokratischen Reformen der SPD

Schon seit den 1980er Jahren wird in der SPD die Notwendigkeit erkannt, innerparteiliche Reformen durchzuführen, um das Binnenleben der Partei zu vitalisieren und den Mitgliedern mehr Mitwirkungsmöglichkeiten zu geben. Drei Reformprozesse sind dabei besonders zu beachten: die in der Amtszeit von *Björn Engholm* und dem damaligen Bundesgeschäftsführer *Karlheinz Blessing* Anfang der 1990er Jahre initiierte Reform „SPD 2000“²³, die vom früheren Generalsekretär *Franz Müntefering* dann tatsächlich im Jahr 2000 auf den Weg gebrachte Reform „Demokratie braucht Partei“²⁴ und die vom früheren Vorsitzenden *Sigmar Gabriel* in den Jahren 2010/11 eingeleiteten Anstrengungen, die in dem Papier „Partei in Bewegung“ zusammengefasst sind.²⁵ Alle drei Reformen hatten wesentlich die Ausweitung der Mitgliederbeteiligung, die Einführung von vermehrten plebisizitären Elementen, die Öffnung gegenüber Nicht-Mitgliedern und damit eine höhere Attraktivität des Parteilebens zum Ziel. Unter dem Eindruck der verheerenden Wahlniederlage ergriff zuletzt *Sigmar Gabriel* 2009 die Chance einer Organisationsreform mit dem erklärten Ziel, die Partei nach außen – auch für Nichtmitglieder – zu öffnen und die Mitgliederrechte zu stärken.²⁶ Um die Meinung der Basis zu dem Vorhaben einzuholen, führte die Partei eine Befragung aller Ortsvereine und Unterbezirke durch, deren Ergebnisse anschließend in so genannten „Werkstattgesprächen“ und auf Regionalkonferenzen erörtert wurden. Es zeigte sich ein Wunsch nach vermehrter Partizipation auf allen Partieebenen: Knapp 90 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Untergliederungen sprachen sich für regelmäßige Mitgliederbefragungen aus, gut 79 Prozent für Mitgliederentscheide. Den Absichten der Parteiführung, an der Partiarbeit auch Nichtmitglieder mit erheblichen Kompetenzen zu beteiligen, erteilte die Basis

23 Siehe Einzelheiten bei *Uwe Jun*, Innerparteiliche Reformen im Vergleich: Der Versuch einer Modernisierung von SPD und Labour Party, in: *Jens Borchert / Lutz Golsch / Uwe Jun / Peter Lösche* (Hrsg.), Das sozialdemokratische Modell – Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel, Opladen 1996, S. 213 – 238.

24 Siehe Einzelheiten bei *Uwe Jun*, Organisationsreformen der Mitgliederparteien ohne durchschlagenden Erfolg: Die innerparteilichen Veränderungen von CDU und SPD seit den 1990er Jahren, in: *ders. / Oskar Niedermayer / Elmar Wiesendahl* (Hrsg.), Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen 2009, S. 187 – 210.

25 Vgl. *Sebastian Bukow*, Die SPD-Parteiorganisationsreform 2009-2011. Mit Primaries und verstärkter Basisbeteiligung auf dem Weg zur „modernsten Partei Europas“?, in: *Ursula Münch / Uwe Kranenpohl / Henrik Gast* (Hrsg.), Parteien und Demokratie. Innerparteiliche Demokratie im Wandel, Baden-Baden 2014, S. 133 – 150; *ders.*, Die Wiederentdeckung der mitgliedschaftsbasierten Parteiorganisation. Ziele, Prozess und Ergebnisse der SPD-Parteireform 2009-2011, in: *Oskar Niedermayer / Benjamin Höhne / Uwe Jun* (Hrsg.), Abkehr von den Parteien? Parteidemokratie und Bürgerprotest, Wiesbaden 2013, S. 231 – 260.

26 So schreibt *Timo Grunden*, Die SPD: Zyklen der Organisationsgeschichte und Strukturmerkmale innerparteilicher Entscheidungsprozesse, in: ZPol-Sonderband, Baden-Baden 2012, S. 93 – 120, S. 114: „Die Parteireform knüpft an die Ziele vorangegangener Parteireformen an, die vor allem ein Ziel haben: Die Strukturen der Gremienpartei sollen nach und nach zurückgebaut werden.“

jedoch eine Absage. 66 Prozent der Ortsvereine sprachen sich gegen eine Mitwirkung von Nichtmitgliedern bei innerparteilichen Auswahlverfahren von Kandidaten aus und sogar 86 Prozent gegen eine Mitwirkung in Programmfragen.²⁷ Beschlossen wurde, dass alle Mitglieder an der Aufstellung von Kandidaten für inner- und außerparteiliche Ämter und Mandate teilnehmen sollen, wobei das genaue Verfahren von der jeweils zuständigen Parteigliederung festgelegt werde. Zehn Prozent der Mitglieder der zuständigen Gliederung können eine Abstimmung beantragen. Auch über Sachfragen wollte die Partei verstärkt abstimmen lassen.

Direktdemokratische Verfahren kamen bereits mit dem Reformprogramm „SPD 2000“ ins Organisationsstatut; seitdem sind Urwahlen, Mitgliederentscheide auf der Grundlage eines Mitgliederbegehrrens und Mitgliederbefragungen möglich.

Durch Urwahlen sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die Kandidaten für kommunale Vertretungen, Landtage und den Bundestag durch die Gesamtmitgliedschaft auf der jeweiligen Ebene beziehungsweise im jeweiligen Wahlkreis zu bestimmen. Zudem wurde die Urwahl des Kanzlerkandidaten möglich: „Bei der Bestimmung des Kanzlerkandidaten oder der Kanzlerkandidatin durch Mitgliederentscheid ist gewählt, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat. Hat kein Kandidat oder keine Kandidatin diese Mehrheit erhalten, so findet zwischen den beiden Bestplatzierten eine Stichwahl statt. Gewählt ist dann, wer die meisten Stimmen auf sich vereinigt.“²⁸

Grundlegende Voraussetzung für eine Urwahl ist entweder ein entsprechender Parteitagsbeschluss, ein mit Dreiviertelmehrheit gefasster Beschluss des Vorstands, ein Antrag von mindestens zwei Fünftel der Bezirksvorstände oder von zehn Prozent der Mitglieder. Auf Landesebene kann ebenfalls über die Vergabe von Spitzenpositionen per Urwahl entschieden werden: „Zur Durchführung einer Urwahl zur Bestimmung einer Spitzenkandidatur in den Gliederungen bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage in der Satzung dieser Gliederung.“²⁹ So ist bislang 19 Mal über den jeweiligen Spitzenkandidaten bei Landtagswahlen oder über den Landesvorsitz entschieden worden, wobei während der vergangenen fünf Jahre lediglich dreimal – in Berlin (über den Nachfolger von *Klaus Wowereit* im Amt des Regierenden Bürgermeisters), in Bremen und in Bayern (über den Landesvorsitz) – direkt abgestimmt wurde (vgl. Tabelle 1). In einzelnen Landesverbänden hat man aufgrund unterschiedlicher Erwägungen von Urwahlen Gebrauch gemacht, zumeist um über die Spitzenkandidaten für Landtagswahlen abzustimmen. In vielen Fällen konnten entweder ein Machtvakuum gefüllt oder Flügelkämpfe befriedet werden.

Eine Urwahl zum Bundesvorsitzenden ist in der SPD nicht vorgesehen. Als der vorherige Bundesvorsitzende *Martin Schulz* nach der Bundestagswahl 2017 öffentlich forderte, dass auch der Bundesvorsitzende der Partei per Urwahl bestimmt werden sollte, regte sich erheblicher Widerstand.³⁰ Schon als *Sigmar Gabriel* 2010/11 so genannte öffentliche Vor-

27 Vgl. Meinungsforschungsinstitut polis + sinus, Ergebnisse einer bundesweiten Befragung der SPD-Ortsvereine, Berlin 2010.

28 §14, Absatz 9, Organisationsstatut der SPD.

29 So heißt es in § 13, Absatz 9 des Organisationsstatuts der Partei.

30 „Schulz will Parteivorstand vergrößern“, in: Die Zeit online vom 18. November 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-11/spd-vorstand-groesse-partespitze-martin-schulz> (Abruf am 25. April 2018): „Andrea Nahles sprach sich in einem Interview mit der Funke-Mediengruppe am Samstag klar gegen eine Direktwahl des Parteivorsitzenden aus. Der Vorschlag widerspreche dem Parteiengesetz. Sie erwarte nicht, dass andere Parteien mit einer Änderung des Gesetzes einverstanden wären. Zuvor hatte bereits Parteivize *Thorsten Schäfer-Gümbel* im

Tabelle 1: SPD-Urwahlen auf Landesebene

Jahr und Bundesland	Anlass (Urwahl zum ...)	Zahl der Kandidaten	Sieger (Prozent)
1994 Hamburg	Parteivorsitzenden	3	<i>Jörg Kuhbier (72)</i>
1995 Berlin	Spitzenkandidaten	2	<i>Ingrid Stahmer (57)</i>
1995 Bremen	Senatspräsidenten und Bürgermeister	2	<i>Henning Scherf (65)</i>
1996 Thüringen	Parteivorsitzenden	2	<i>Richard Dewes (61)</i>
1997 Mecklenburg-Vorpommern	Spitzenkandidaten	3	<i>Harald Ringstorff (80)</i>
1999 Berlin	Spitzenkandidaten	2	<i>Walter Momper (57)</i>
2000 Baden-Württemberg	Spitzenkandidaten	2	<i>Ute Vogt (66)</i>
2004 Hamburg	Parteivorsitzenden	2	<i>Mathias Petersen (68)</i>
2005 Bremen	Senatspräsidenten und Bürgermeister	2	<i>Jens Böhrnsen (73)</i>
2006 Hessen	Spitzenkandidaten	2	<i>Jürgen Walter (51)</i>
2008 Thüringen	Spitzenkandidaten	2	<i>Christoph Matschie (72)</i>
2009 Baden-Württemberg	Spitzenkandidaten	3	<i>Nils Schmid (56)</i>
2009 Niedersachsen	Parteivorsitzenden	3	<i>Olaf Lies (49)</i>
2010 Bremen	Parteivorsitzenden	2	<i>Andreas Bovenschulte (54)</i>
2011 Schleswig-Holstein	Spitzenkandidaten	4	<i>Torsten Albig (57)</i>
2011 Niedersachsen	Spitzenkandidaten	2	<i>Stephan Weil (53)</i>
2014 Berlin	Bürgermeisterkandidaten	3	<i>Michael Müller (59)</i>
2016 Bremen	Parteivorsitzenden	2	<i>Sascha Karolin Aulepp (65)</i>
2017 Bayern	Parteivorsitzenden	6	<i>Natascha Kohnen (53)</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

wahlen für Bundestagskandidaturen oder den Kanzlerkandidaten anregte, stellte sich die Partei gegen diese Idee. Die Möglichkeit, den Kanzlerkandidaten per Urwahl zu bestimmen, hat sie bislang nicht genutzt. Stattdessen wurde – ebenso wie beim Parteivorsitz – in den letzten Jahren immer nur im engsten Kreis über den Kanzlerkandidaten beraten und entschieden, genauso über die Nachfolge im Parteivorsitz. Man kann sogar rückblickend konstatieren, dass in diesem Jahrhundert jeweils immer der Parteivorsitzende den Kanzlerkandidaten und oftmals auch seinen Nachfolger vorschlug und die Partei diesem Vorschlag dann auf Parteitagen zustimmte.³¹ Auf diesem Weg wurden *Frank-Walter Steinmeier*, *Peer Steinbrück* und *Martin Schulz* Kanzlerkandidaten und durch diesen gelangten zumindest *Franz Müntefering* 2003, *Martin Schulz* 2017 und *Andrea Nahles* 2018 in ihr Amt als Parteivorsitzende. Eine Kampfkandidatur gab es zuletzt 1995, als *Oskar Lafontaine* auf dem Mannheimer Parteitag *Rudolf Scharping* stürzte, der übrigens als bislang einziger SPD-Vorsitzender als Sieger aus einer Mitgliederversammlung im Jahr 1993 hervorging, als er zu jenem Zeitpunkt *Gerhard Schröder* und *Heidemarie Wieczorek-Zeul* hinter sich ließ.

Deutschlandfunk gesagt, dass ihn der Vorschlag nicht überzeuge. Entweder werde die ganze Parteiführung in einer Urwahl gewählt oder wie bisher über das Delegiertenprinzip. Der frühere SPD-Chef *Kurt Beck* äußerte sich ähnlich. Der Vorschlag von Schulz sah eine Urwahl ohnehin erst für 2019 vor.“

31 Siehe dazu auch *Timo Grunden / Maximilian Janetzki / Julian Salandi*, a.a.O. (Fn. 1), S. 76.

Bei ihrer Personalauswahl hält die SPD vorwiegend am Delegiertenprinzip fest. Dies gilt auch für die Auswahl von Bundestagskandidaten in den einzelnen Wahlkreisen.³² Die Kandidatenselektion erfolgt in erster Linie durch innerparteiliche Gremien und Organe, deutlich seltener durch direktdemokratische Verfahren aller Mitglieder. Das Instrument der Urwahl wird in der SPD nur schwach genutzt. Sie ist jedoch kein Einzelfall, da auch andere Parteien in Deutschland von dieser Form innerparteilicher direkter Demokratie selten Gebrauch machen.³³ „Selbst in den Fällen, in denen das Plebisitz als Erfolg gewertet wurde, hat es sich nicht als Standardmethode der Führungsauwahl durchsetzen können.“³⁴ Die SPD sieht sich weiterhin als Gremienpartei, was auch an zwei weiteren Entscheidungen klar erkennbar wird: der Vergrößerung des Parteitags auf 600 Delegierte und der Erweiterung des Vorstands auf 45 Personen (wie vor der Parteireform 2010/11!), letzteres auf dem Berliner Parteitag 2017, sowie der Stärkung des kleinen Parteitags. Die Diversität der Partei soll in den Gremien zum Ausdruck kommen, die weiterhin als die zentralen Entscheidungsinstanzen angesehen werden.

Auch zu Sachfragen sind Mitgliederentscheide in der SPD eingeführt worden. Zur Einreichung eines Mitgliederbegehrrens müssen mindestens zehn Prozent der Mitglieder innerhalb von drei Monaten ein solches Begehrren unterstützen. Der Parteivorstand kann einen eigenen Vorschlag zur Abstimmung stellen. Bei der Abstimmung ist dann eine einfache Mehrheit bei einer Mindestbeteiligung von 20 Prozent erforderlich. Innerhalb von zwei Jahren nach dem Mitgliederentscheid kann der Parteitag mit Zweidrittelmehrheit eine andere Entscheidung treffen, danach genügt die einfache Mehrheit. Die gleichen Mehrheiten gelten bei „von oben“ eingereichten Mitgliederbefragungen, die vom Parteitag (mit einfacher Mehrheit) oder vom Parteivorstand (mit Dreiviertelmehrheit) ausgehen können. Während es bislang kein erfolgreiches Mitgliederbegehrren gab, hat es auf Bundesebene zwei spektakuläre Mitgliederbefragungen gegeben. Beide Male (2013 und 2018) wurde über den jeweiligen Koalitionsvertrag mit den Unionsparteien CDU und CSU abgestimmt. Im Jahr 2013 votierten knapp 76 Prozent der SPD-Mitglieder zugunsten der Koalitionsvereinbarung bei einer Wahlbeteiligung von etwa 78 Prozent; 2018 waren 66 Prozent für eine Beteiligung der SPD an der Großen Koalition bei einer Beteiligung von erneut etwa 78 Prozent der SPD-Mitglieder. Die Abstimmung Anfang 2018 erfolgte nach einer deutlich emotionaleren, hitzigeren und stärker polarisierten Debatte und im Angesicht eines Verlustes von Autorität der Parteiführung.

Letztlich stand bei beiden Abstimmungen weniger der komplexe Inhalt der Koalitionsvereinbarungen im Vordergrund, sondern vielmehr die konkretere Frage, ob sich die SPD an einer Großen Koalition beteiligen sollte oder nicht. Besonders 2018 wurde entsprechend wenig über Inhalte der Koalitionsvereinbarung diskutiert, sondern vielmehr prinzipiell über die strategische und grundsätzliche Ausrichtung der Partei. Beide Male hatten die Mitglieder übrigens nicht nur über die Koalitionsfrage abzustimmen, sondern auch darüber zu entscheiden, ob sie der Parteiführung weiterhin ihr Vertrauen aussprechen. Die Parteiführung hatte sich jeweils einmütig auf ein „Ja“ zur Großen Koalition festgelegt; ein „Nein“ der Mitglieder hätte daher sehr wahrscheinlich auch gravierende Folgen für die gesamte

32 Vgl. *Benjamin Höhne*, Wie stellen Parteien ihre Parlamentsbewerber auf? Das Personalmanagement vor der Bundestagswahl 2017, in: *Carsten Koschmieder* (Hrsg.), Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen. Aktuelle Beiträge der Parteienforschung, Wiesbaden 2017, S. 227 – 256, S. 235.

33 Siehe auch *Klaus Detterbeck*, Urwahlen in den deutschen Landesparteien, in: *Ursula Münch / Uwe Kranenpohl / Henrik Gast* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 25), S. 113 – 132.

34 Ebenda, S. 122; *Sebastian Bukow*, a.a.O. (Fn. 25) resümiert auf S. 142: Eine „echte Revolution im Personalrekrutierungsverfahren ist nicht erfolgt“.

Führungsebene der Partei gehabt. Die Parteimitglieder mussten bei ihren Entscheidungen insofern sehr unterschiedliche Aspekte einfließen lassen und gewichten. Deshalb ist eine Entscheidung, die nach den Regeln direktdemokratischer Verfahren auf ein antagonistisches „Ja-Nein“ heruntergebrochen werden muss, über eine komplexe, fast 200-seitige Koalitionsvereinbarung, ein wenig geeigneter Gegenstand für innerparteiliche direkte Demokratie. Im Jahr 2013 wollte sich *Sigmar Gabriel* Legitimation und Akzeptanz für die Bildung einer Großen Koalition sichern, was dann Pfadabhängigkeiten nach sich zog und die Wiederauflage dieser Abstimmungsprozedur mehr als vier Jahre später bedeutete.

Auch auf Länderebene hat die SPD zuletzt – wenn überhaupt – hauptsächlich über die Koalitionsfrage abgestimmt, so etwa in Sachsen 2014, wo sich die SPD-Mitglieder mit 82,2 Prozent deutlich für eine Koalition mit der CDU ausgesprochen haben, bei einer Beteiligung von 64,5 Prozent. In einer Mitgliederbefragung der Sozialdemokraten in Thüringen sprachen sich im Jahr 2014 knapp 70 Prozent für die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit den Linken und Bündnis 90/Die Grünen aus. 77,5 Prozent der Thüringer SPD-Mitglieder hatten an dem Votum teilgenommen.

In Bremen wurde im Jahr 1995 erstmals die Koalitionsfrage auf diesem Wege entschieden, wobei eine knappe Mehrheit für die Große Koalition (statt einer Koalition mit den Grünen) votierte.

3. Die SPD in der Positionssuche zwischen elektoraler und partizipativer Mitgliederpartei

Der Versuch einer Vitalisierung des Binnenlebens der Partei durch mehr direktdemokratische Instrumente gelingt der SPD allenfalls ansatzweise und auch nur temporär, so etwa bei den Mitgliederentscheiden zu den Koalitionsvereinbarungen 2013 und 2018. Wobei hier legitimatorische und machtstrukturelle Motivationen im Vordergrund standen, weniger grundlegende partizipatorische Erwägungen. Auf rein symbolischer Ebene können diese Verfahren zwar als Erfolg betrachtet werden, gehen jedoch auch angesichts der nur sehr sporadisch genutzten Instrumente der direkten Mitgliederbeteiligung kaum darüber hinaus. Die von *Björn Engholm*, *Franz Müntefering* und *Sigmar Gabriel* nach ihrem jeweiligen Amtsantritt angestoßenen Parteireformen, die eine Erneuerung des Modells der Mitgliederpartei durch die Einführung von mehr direktdemokratischen Verfahren mit sich bringen sollten, haben jedenfalls keine generelle organisationskulturelle Trendwende hin zu mehr Direktbeteiligung eingeleitet. Auch eine Öffnung hin zu mehr Beteiligung von Nichtmitgliedern lässt sich kaum konstatieren. Hiervon ist kein großer Anreiz zum Beitritt in die SPD ausgegangen. Eher ist von einer Stärkung der gremienbasierten, an traditionellen Repräsentationsbeziehungen orientierten Mitgliederpartei zu sprechen. Die innerparteiliche Struktur der SPD entspricht mehr dem elektoralen als dem partizipativen Modell. Mit ihren nur sehr vorsichtig eingeführten und genutzten direktdemokratischen Verfahren ist der Partei keine Zunahme der Direktbeteiligung gelungen.

Doch erneut, dieses Mal unter dem Motto „Erneuerung“, setzt die SPD nach einer verlorenen Bundestagswahl mehr Mitgliederbeteiligung auf die Tagesordnung. Der neue Generalsekretär der Partei, *Lars Klingbeil*, will nun das Internet verstärkt nutzen, um digitale Beteiligungsformen und Befragungen in der Partei mehrheitsfähig zu machen. Schon auf dem Bundesparteitag 2017 wurden erste Widerstände dagegen laut. Online-Mitgliederentscheide hat die SPD 2011 noch explizit ausgeschlossen. Es bleibt abzuwarten, wie ernst es der Partei dieses Mal ist, dem partizipatorischen Modell spürbar näher zu kommen.