

## Innerparteiliche Demokratie im paradigmatischen Widerstreit realistischer und normativer Demokratietheorien<sup>1</sup>

Julian Lechner

The same procedure as every year? Man fühlt sich unweigerlich an den Silvesterklassiker „Dinner for One“ erinnert: Wie bereits vor vier Jahren haben die SPD-Mitglieder auch 2018 der unliebsamen Großen Koalition zugestimmt, die im Wahlkampf noch kategorisch ausgeschlossen und der am Wahlabend eine definitive Absage erteilt worden war. Mit diesem erneuten Mitgliederentscheid haben sich nunmehr plebiszitäre Beteiligungsverfahren bei umstrittenen Regierungsbündnissen als gangbarer Weg etabliert, ganz wie *Sigmar Gabriel* als SPD-Vorsitzender einst prophezeit hatte.<sup>2</sup> Die öffentliche Resonanz zeigt indes, dass sie nicht gänzlich unumstritten sind.<sup>3</sup> Neben verfassungsrechtlichen Vorbehalten<sup>4</sup>, die abermals durch das BVerfG zurückgewiesen wurden<sup>5</sup>, bilden demokratietheoretische Bedenken den Kern der Kritik. Hierbei geht es vor allem um die grundsätzliche Frage nach

- 1 Zweifellos handelt es sich bei der Benennung der beiden Pole des demokratietheoretischen Spektrums um eine starke Verkürzung beziehungsweise irreführende Bezeichnung. Aufgrund der Leserlichkeit wird allerdings im Folgenden größtenteils auf eine genaue begriffliche Differenzierung „realistischer“ und „normativer“ (eher elitistisch-konkurrenzdemokratisch und normativ-identitär-demokratisch) Demokratietheorien verzichtet.
- 2 Vgl. *Sigmar Gabriel* im Interview mit *Marietta Slomka*, ZDF-„heute journal“ vom 28. November 2013, verfügbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=RHWETTBSftQ> (Abruf am 9. September 2018).
- 3 Exemplarisch unter anderem *Torsten Krauel*, Das Parlament entscheidet. Niemand sonst, in: Die Welt online vom 11. Februar 2018, <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article173436800/SPD-Mitgliedervotum-Das-Parlament-entscheidet-Niemand-sonst.html>; *Julian Dorn*, Ist der Mitgliederentscheid der SPD unfair?, in: FAZ online vom 20. Februar 2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/spd-mitgliederentscheid-ist-die-wahl-unfair-15458874.html> (Abruf jeweils am 1. März 2018).
- 4 Für den Mitgliederentscheid 2013 v.a. durch den Verfassungsrechtler *Christoph Degenhart* (siehe *ders.* / *Hans-Detlef Horn*, Wer mit den Parteien heult, in: FAZ vom 13. Dezember 2013, S. 7); jüngst durch den ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts *Hans-Jürgen Papier* (siehe *ders.*, „Ex-Verfassungsrichter kritisiert SPD-Mitgliederentscheid“, in: Die Welt online vom 1. Februar 2018, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173085889/SPD-Ex-Verfassungsrichter-Hans-Juergen-Papier-kritisiert-Mitgliederentscheid.html> (Abruf am 3. März 2018).
- 5 Das Gericht rekurrierte in der Abweisung der Verfassungsklage auf den überproportionalen und verfassungsrechtlich festgeschriebenen Einfluss der Parteien auf die politische Praxis des deutschen Parteienstaates, wodurch verfassungsrechtliche Bedenken allenfalls im Einzelfall von Bedeutung seien. Aufgrund der starken Prägung der deutschen Staatsrechtslehre durch *Carl Schmitts* Parteien- und Parlamentarismuskritik bleiben komplexe innerparteiliche Prozesse im verfassungsrechtlichen Diskurs mitunter unberücksichtigt; vgl. dazu unter anderem BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2013 – 2 BvQ 55/13, Rn. (1-12), [http://www.bverfg.de/e/qk20131206\\_2bvq005513.html](http://www.bverfg.de/e/qk20131206_2bvq005513.html) (Abruf am 25. Januar 2018); *Martin Morlok* / *Thilo Streif*, Mitgliederentscheide und Mitgliederbefragungen – Rechtsprobleme direkter Demokratie in Parteien, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 29. Jg. (1996), H. 11, S. 447 – 455, S. 455; *Klaus Seidel*, Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung, Frankfurt am Main 1998, S. 148 ff., S. 155 ff.; *Bernd Becker*, Mitgliederbeteiligung und innerparteiliche Demokratie in britischen Parteien – Modelle für die deutschen Parteien?, Baden-Baden 1999, S. 24, S. 28.

dem demokratischen Gehalt direktdemokratischer innerparteilicher Verfahren. Ein Blick auf die ältere Literatur offenbart, dass die theoretische Auseinandersetzung mit der Bedeutung basisdemokratischer Mitgliederbeteiligung sowie ihrer Demokratisierungspotenziale keinesfalls ein neues Phänomen ist. Bereits die in den 1970er Jahren – vor allem im Zusammenhang mit aufsehenerregenden Fraktions- und Regierungswechseln sowie dem Misstrauensvotum gegen die Regierung *Brandt* – geführten Debatten um das Verhältnis von Fraktionszwang/-disziplin und Freiem Mandat der Abgeordneten offenbaren implizite und explizite Bezüge zu dieser Thematik.<sup>6</sup> Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um Form und Ausmaß innerparteilicher Demokratie ist es erstaunlich, dass bisher nur wenige konkrete Versuche unternommen wurden, den Begriffsinhalt zu bestimmen oder gar eine geschlossene Theorie zu entwickeln. In der Tat stellt innerparteiliche Demokratie, trotz einer langen politikwissenschaftlichen Tradition, ein stark vernachlässigtes Gebiet der Parteienforschung dar.<sup>7</sup> Ursächlich hierfür ist das ambivalente Verhältnis von Politischer Theorie und Parteienforschung, wie unlängst *Ingrid van Biezen* / *Michael Saward* oder *Robin T. Pettitt*<sup>8</sup> feststellten. Aufgrund einer unzureichenden Zusammenführung beider Forschungszweige falle vor allem auf empirischer Seite die fehlende theoretische Berücksichtigung innerparteilicher Demokratie negativ ins Gewicht, wenn beispielsweise konkrete basisdemokratische Reformbemühungen lediglich anhand empirischer Kennzahlen – wie Mitgliederzahlen, Beteiligungsquoten oder Partizipationsverhalten – und ohne theoretische Unterfütterung evaluiert werden.<sup>9</sup>

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags ist somit die Feststellung, dass der demokratietheoretische Stand der Forschung aufgrund fehlender theoretischer Konzepte äußerst unbefriedigend ist. Damit versteht er sich einerseits als konzeptionellen Zwischenschritt, um ein angemessenes Modell innerparteilicher Demokratie durch eine ideengeschichtliche Betrachtung des Phänomens zu entwerfen. Andererseits sollen durch die theoretische Auseinandersetzung und die daraus resultierende Vorstellung innerparteilicher Demokratie auch konkrete Reformansätze angesichts gegenwärtiger Probleme ermöglicht werden.

- 6 Ausführlich unter anderem *Bernd Guggenberger* / *Hans-Joachim Veen* / *Andreas Zunker* (Hrsg.), *Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat*, München 1976.
- 7 Dazu unter anderem *Werner Weeck*, *Funktionen und funktionelle Merkmale politischer Parteien in der modernen Demokratie. Prolegomena zu einer Theorie des innerparteilichen Willensbildungsprozesses*, Freiburg 1982, S. 138.
- 8 Vgl. *Ingrid van Biezen* / *Michael Saward*, *Democratic Theorists and Party Scholars: Why they don't talk to each other, and why they should*, in: *Perspectives and Politics*, 6. Jg. (2008), H. 1, S. 21 – 35, S. 25, S. 28; *Robin T. Pettitt*, *Exploring Variations of Intra-Party Democracy: A Comparative Study of the British Labour Party and the Danish Centre-Left*, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 14. Jg. (2012), H. 4, S. 630 – 650, S. 647 f.
- 9 Zum Beispiel *Uwe Jun*, *Demokratisierung der Organisationsstruktur als Rettungsanker? Bisherige Ergebnisse der innerparteilichen Reformen von CDU und SPD*, in: *ders.* / *Oskar Niedermayer* / *Elmar Wiesendahl* (Hrsg.), *Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse*, Opladen / Farmington Hills 2010, S. 11 – 34; *Barbara Vielhaber*, *Mitgliederpartei oder Professionelle Wählerpartei. Abgeordnetenbefragung zum Parteiwandel in CDU und SPD*, Wiesbaden 2015.

# 1. Innerparteiliche Plebiszite im paradigmatischen Widerstreit realistischer und normativer Demokratietheorien

## 1.1. Realistisch-konkurrenzdemokratische Ansätze innerparteilicher Demokratie

Innerhalb eines realistisch-konkurrenzdemokratischen Theorieparadigmas erfolgt der Einstieg in die Beschäftigung mit politischen Parteien häufig über *Robert Michels*, dessen „Ehernes Gesetz der Oligarchie“ einen Evergreen der Parteiensoziologie darstellt, der aufgrund der offensichtlichen Logik und vermeintlichen Aktualität bis heute in der Demokratie- und Parteienforschung rezipiert wird. Nach Jahren der kritischen Resonanz lässt sich gar ein wieder aufkeimendes Interesse an *Michels'* Theorie feststellen.<sup>10</sup> Ein positives Plädoyer für direktdemokratische Mitgliederbeteiligung erlaubt die Theorie indes nicht, denn diese sei lediglich eine „demokratisch schöne Geste, die den autoritären Geist, aus dem sie geboren, nur schlecht verbirgt“<sup>11</sup>, wodurch jede partizipative Hoffnung prinzipiell im Keim erstickt wird.<sup>12</sup>

Selbst innerhalb der realistisch-konkurrenzdemokratischen Denktradition trifft der Determinismus des Oligarchiegesetzes allerdings nicht auf ungeteilte Zustimmung. Zwar spiegelt es teilweise die pragmatische Organisationswirklichkeit wider, die Tendenz der Oligarchie könne jedoch durchbrochen werden.<sup>13</sup> Vollkommen widerspruchsfrei sind *Robert Michels'* Thesen in der Tat nur, wenn man seine Vorstellung eines irrationalen und inkompetenten Parteivolks teilt.<sup>14</sup> In zwei Vorstellungen hat jedoch die realistische Demokratietheorie den Einfluss von *Michels* nicht überwunden: Zum einen sei das Volk nicht in der Lage, sich selbst zu regieren und wolle das auch nicht; zum anderen sei Demokratie auch stets Elitenherrschaft.<sup>15</sup> Als Urvater konkurrenzdemokratischer Modelle möchte *Joseph Schumpeter* dies keineswegs als Kritik verstanden wissen. Es sei vollkommen ausreichend, die Demokratie auf ihre methodologische Dimension beziehungsweise den Einfluss der Bürger auf Wahlen zu begrenzen. Die Möglichkeit zur Abwahl (beziehungsweise ausblei-

10 Unter anderem bei *Christiane Bender / Elmar Wiesendahl*, „Ehernes Gesetz der Oligarchie“. Ist Demokratie möglich?, in: APuZ 44-45/2011, S. 19 – 24; *Friedbert W. Rüb*, Michels und die neue Parteien Theorie – die politischen Parteien und die Krise der Demokratie, in: *Harald Bluhm / Skadi Krause* (Hrsg.), *Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens. Oligarchien und Eliten – die Kehrseite der modernen Demokratie*, Wiesbaden 2012, S. 241 – 263; *Grit Straßenberger*, Politische Führung bei Robert Michels, Max Weber und Joseph Schumpeter, in: *Harald Bluhm / Skadi Krause* (Hrsg.), ebenda, S. 192 – 213.

11 *Robert Michels*, *Soziologie des Parteiwesens in modernen Demokratien*, Stuttgart 1989 [1911], S. 44 f.

12 Auf Basis der Pionierstudie von *Samuel Eldersveld*, der eine alternative Sichtweise zu *Michels'* naturwüchsiger Oligarchie sowie der daraus resultierenden monolithischen Binnenstruktur von Parteien entwirft, geht der pluralistische Zweig der Parteienforschung in Konfrontation mit dem Oligarchiegesetz, ohne hierbei jedoch die Existenz von Eliten zu leugnen; *Samuel Eldersveld*, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago 1966, S. 98.

13 Unter anderem *Joseph Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1950 [1942]; hierzu auch *Grit Straßenberger*, a.a.O. (Fn. 10); *Christiane Bender / Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 10).

14 *Harald Bluhm / Skadi Krause*, Einleitung. Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens, in: *dies.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 10), S. 9 – 19, S. 9.

15 Vgl. *Joseph Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 13), S. 427; *Giovanni Sartori*, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1997, S. 94ff., S. 149 ff.; *Elmar Wiesendahl*, *Partizipation und Engagement in Deutschland*, Berlin 2011, S. 23.

bender Wiederwahl) lege die handelnden Politiker in demokratische Ketten und bewahre damit den demokratischen Kern dieser Elitenherrschaft.<sup>16</sup> Weil Demokratie in diesem Zusammenhang lediglich als zwischenparteilicher Konkurrenzkampf verstanden wird, dürfe der Fokus der Parteien nicht auf der Demokratisierung ihrer innerparteilichen Machtverteilung oder Entscheidungsfindung, sondern lediglich auf der Maximierung von Effizienz und Schlagkraft liegen.<sup>17</sup> Ähnlich ablehnend urteilt *Robert T. McKenzie* gegenüber innerparteilicher Demokratie, die der gesamtstaatlichen Demokratie mehr schade als sie zu stärken<sup>18</sup>, denn : „[...] intra-party democracy, stricly interpreted, is incompatible with democratic government“<sup>19</sup>. Bedeutsamer sei in diesem Zusammenhang ein zwischenparteilicher Konkurrenzkampf<sup>20</sup>, dessen Reibungslosigkeit nur gewährleistet werde, wenn Parteien primär als um Stimmenmaximierung kämpfende Wahlorganisationen in Erscheinung treten, deren Flexibilität nicht durch ein dynamisches Innenleben eingeschränkt werden dürfe.<sup>21</sup>

Dass diese Klassiker aber mitnichten eine antiquierte Vorstellung mit abnehmender Evidenz postulieren, zeigt eine mit der These der „Postdemokratie“<sup>22</sup> einhergehende zunehmende Attraktivität elitär-führungszentrierter Repräsentationstheorien. In der jüngeren Demokratietheorie erfuhr *Joseph Schumpeters* Demokratiemodell durch die Theorie der „leader democracy“<sup>23</sup> eine Renaissance, prononciert durch die Arbeiten von *András Körösenyi*.<sup>24</sup> Dieser entwirft seine Theorie im Kontrast zu aggregativen parlamentarischen Konzepten, deren Regierungsfähigkeit aufgrund pluralisierender und ökonomisierender gesellschaftlicher Entwicklungen stark angezweifelt werden müsse.<sup>25</sup> Über *Joseph Schumpeter* hinaus finden sich in seiner Theorie überdies explizite Bezüge zur Repräsentationsidee von *Carl Schmitt*<sup>26</sup> und dessen Trennung von quantitativer und qualitativer Repräsentation.<sup>27</sup>

16 Vgl. *Joseph Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 13), S. 427.

17 Sehr deutlich bringt dies *Schattschneider* mit seiner vielzitierten Feststellung zum Ausdruck, dass „democracy is not to be found in the parties but between the parties“; *Elmer E. Schattschneider*, *Party Government*, New York 1942, S. 60.

18 Vgl. *Robert T. McKenzie*, *Power in The Labour Party: the Issue of Intra-Party Democracy*, in: *Dennis Kavanagh* (Hrsg.), *The Politics in the Labour Party*, Boston / Sydney 1982, S. 191 – 201, S. 195, S. 198.

19 Ebenda, S. 195.

20 Vgl. *Joseph Schumpeter*, a.a.O. (Fn. 13), S. 452.

21 Vgl. *Frieder Naschold*, *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotenzial in komplexen Organisationen*, Stuttgart u.a. 1972, S. 15.

22 *Colin Crouch*, *Postdemokratie*, Frankfurt am Main 2008.

23 *Claudia Ritzl* / *Gary S. Schaal*, *Politische Führung in der Postdemokratie*, in: *APuZ*, 2-3/2010, S. 9 – 15, S. 11.

24 Vgl. *András Körösenyi*, *Political Representation in Leader Democracy*, in: *Government and Opposition*, 40. Jg. (2005), H. 3, S. 358 – 378.

25 Vgl. *Claudia Ritzl* / *Gary S. Schaal*, a.a.O. (Fn. 23), S. 11.

26 Allerdings stellen die Anleihen keine vorbehaltlose Übernahme der *Schmitt*'schen Logik dar, sondern nur eine partielle Übernahme der Gesamtidee. Dadurch versucht sich *Körösenyi* von den fatalen Zügen des theoretischen Gesamtwerkes zu distanzieren. Allerdings rekurriert er auf *Schmitt* und dessen Trennung von qualitativer und quantitativer Repräsentation, klammert aber dessen transzendente Logik aus. Dies ermöglicht es *Körösenyi*, Repräsentation in einen demokratischen Kontext einzubetten und den Raum für Wahlen zu öffnen, die von *Schmitt* explizit abgelehnt werden. Dadurch können Führungspersönlichkeiten trotz ihres autoritären Charakters ex post bewertet und ausgewechselt werden.

27 Vgl. *Carl Schmitt*, *Römischer Katholizismus in politischer Form*, Stuttgart 2008 [1923], S. 36, S. 43. Quantitative Repräsentation bedeutet in diesem Zusammenhang, dass lediglich individu-

Die Reduzierung des repräsentierenden Subjekts auf Einzelpersonen (oder eine kleine Führungselite) wird hierbei als das qualitative Element der „leader democracy“ verstanden, das einer vermeintlich zunehmenden Handlungsunfähigkeit des liberalen Parlamentarismus entgegenwirken könne.<sup>28</sup> Gesellschaftlichem Input hingegen wird im Paradigma der „leader democracy“ eine bremsende Wirkung im politischen Reformprozess attestiert; er sei Ausgangspunkt demokratischer Blockaden, Führungsschwäche und Irrationalität.<sup>29</sup>

Parteien werden in diesem Zusammenhang im *Schumpeter*'schen Sinne auf ihren instrumentellen Charakter reduziert, denn anders als Eliten seien sie nicht in der Lage, solche politischen Blockaden zu überwinden oder zur Revitalisierung der Demokratie beizutragen. Dies gehe aber keinesfalls mit einem Verschwinden der Parteien einher, sehr wohl aber mit einem Transformationsprozess, der sich besonders stark in der Binnenstruktur niederschläge. In Anlehnung an *Max Weber*, der von einer „Entseelung“ der Gefolgschaft spricht, was nötig sei, um den Parteiapparat für die politische Führung brauchbar zu machen<sup>30</sup>, besteht auch in *András Köröseyi*'s Parteienmodell die Hauptaufgabe der Mitgliederbasis darin, dem politischen Spitzenpersonal effektives Handeln zu ermöglichen.<sup>31</sup> Damit degradiert er die Mitglieder zum bloßen Mitarbeiterstab, dessen Beteiligung keine konkrete inhaltliche Bedeutung für das Handeln der Parteieliten habe. Im Gegenteil: es dürfe gar nicht mehr an den Input eines demokratischen innerparteilichen Prozesses rückgekoppelt sein, denn nur so seien rationale und widerspruchsfreie Entscheidungen der Führung möglich.<sup>32</sup> Im Zentrum dieses Repräsentationsverständnisses steht das Freie Mandat. Es distanziert sich von jeglichen transmissiven Ideen und ersetzt den Gedanken der Responsivität durch das besser passende Konzept der „Responsibilität“. Präferenzen der politischen Basis werden folglich nicht möglichst genau in politische Handlungen überführt; vielmehr fungiert die Führungselite als Treuhänder im politischen Prozess, und zwar mit möglichst großen Handlungsspielräumen.<sup>33</sup> Aus dieser Unterscheidung leiten sich zugleich die Hauptkritikpunkte an normativ-radikaldemokratischen Vorstellungen innerparteilicher Demokratie ab: Während sich ein an dieser Führerdemokratie ausgerichtetes Parteienideal durch klare Zuständigkeiten, Verantwortlichkeit und Haftung auszeichne, verdeckten basisdemokratische Modelle politische Verantwortung und seien dadurch besonders intransparent und manipulationsanfällig.<sup>34</sup>

Diese prinzipielle Ablehnung innerparteilicher Demokratie lässt keinen Raum für plebiszitäre Ideen. Tatsächlich finden sich in der realistischen Denktradition von *Joseph Schum-*

elle Präferenzen summiert und damit die materielle Realität exakt reproduziert werde. Sie stellt somit nach *Schmitt* ein mechanisch-positivistisches Konzept dar, dass der diametralen Ausrichtung zahlreicher Interessen nicht gewachsen sein kann. Qualitative Repräsentation für *Schmitt* bedeutet indes, auch im säkularisierten Staat, etwas „nicht Irdisches“ zu repräsentieren. In diesem Punkt löst sich *Köröseyi* vom transzendentalen Fundament des *Schmitt*'schen Repräsentationsbegriffes.

28 Vgl. *András Köröseyi*, a.a.O. (Fn. 24), S. 367, S. 375.

29 Vgl. *Claudi Ritzl* / *Gary S. Schaal*, a.a.O. (Fn. 23), S. 11, S. 13.

30 *Max Weber*, Politik als Beruf [1919], in: *ders.* (Hrsg.), *Gesammelte Politische Schriften*, München 1921, S. 396 – 450, S. 433.

31 Vgl. *Jan Pakulski* / *András Köröseyi*, *Toward Leader Democracy. Key Issues in Modern Sociology*, London / New York 2012, S. 9 ff.

32 Vgl. *András Köröseyi*, a.a.O. (Fn. 24), S. 369 f.

33 Vgl. *Claudi Ritzl* / *Gary S. Schaal*, a.a.O. (Fn. 23), S. 10 f.

34 Vgl. *András Köröseyi*, a.a.O. (Fn. 24), S. 377 f.; *Jan Pakulski* / *András Köröseyi*, a.a.O. (Fn. 31), S. 7.

peter bis *András Körösi* kaum spezifische Aussagen zu direkter innerparteilicher Demokratie. Aspekte der Mitgliederbeteiligung werden allenfalls unter dem Blickwinkel der negativen Folgen für die Organisationseffizienz und die Konkurrenzfähigkeit problematisiert, weil sich die Demokratisierung der Basis und die Funktionserfüllung der Parteien bei einem solchen Verständnis im höchsten Maße ausschließen.<sup>35</sup> Versteht man also Konkurrenz von Parteien als Kern der Demokratie, können Plebiszite keinen demokratischen Mehrwert auf gesamtstaatlicher Ebene generieren. Die plebiszitäre Artikulation zahlreicher Individualwillen muss aus dieser Perspektive gar als demokratieschädigend abgelehnt werden. Durch die daraus resultierende Verschleierung der Verantwortlichkeiten werde dem Wahlvolk nämlich die Möglichkeit genommen, handelnde Personen zur Rechenschaft zu ziehen oder sie durch Abwahl zu sanktionieren. Mitunter verweisen Kritiker basisdemokratischer Verfahren mit Rekurs auf konkurrenzdemokratische Modelle zudem auf die mit mangelnder Transparenz einhergehende fehlende Effizienz und Innovationsaversion von Basisdemokratie, da Verantwortung und entschlossenes politisches Handeln Autonomie statt eines plebiszitären Korsetts voraussetze.<sup>36</sup>

Mag man diesen grundsätzlichen Vorwurf der generellen Dysfunktionalität basisdemokratischer Ideen auch nicht vorbehaltlos teilen, so lassen sich dennoch „Tücken [...] vermehrter innerparteilicher Partizipation“<sup>37</sup> nicht leugnen. Gerade bezüglich der Notwendigkeit von politischer Führung in Parteien machen es die Vertreter des Konkurrenzparadigmas schwer, sie anzugreifen. Der Erhalt von Strategiefähigkeit durch eine verantwortliche Führungsspitze lässt sich letztlich auch aus Mitgliederperspektive rational begründen, denn nur eine erfolgreiche Partei ist auch in der Lage, die Präferenzen und Interessen der eigenen Mitglieder zu befriedigen. Es wird berechtigterweise auf die Widersprüchlichkeit von Effizienz und Basisdemokratie hingewiesen, aus der zumeist fälschlicherweise ein Primat der Effizienz abgeleitet wird. Damit wird allerdings der potenzielle Nutzen von demokratischer Partizipation ausgeblendet. Nach *Alan Ware* könne dieser darin liegen, der wettbewerblichen Schieflage des Parteienmarktes, der sich in der ökonomischen Analogie eher mit Oligopolen vergleichen ließe, sowie der zunehmenden Entfremdung von Parteien und Bürgern entgegenzuwirken. Innerparteiliche Demokratie könne hierbei in Anlehnung an die Begriffe „voice“ und „exit“ von *Albert O. Hirschmann*<sup>38</sup> den „voice“-Mechanismus darstellen.<sup>39</sup>

Das Konkurrenzparadigma beansprucht somit für sich einen realistischeren Blick auf die parteipolitische Wirklichkeit als ihre normativen Gegenpositionen. Allerdings zeigt sich auch empirisch, dass die Annahmen der klassischen Konkurrenzdemokratie in Parteien, denen die konsequente Ablehnung innerparteilicher Demokratie entspringt, keineswegs der

35 Vgl. *Robert T. McKenzie*, a.a.O. (Fn. 18), S. 198; *Frieder Naschold*, a.a.O. (Fn. 21), S. 15.

36 Vgl. *Jürgen Dittberner*, Sind die Parteien noch zu retten? Die deutschen Parteien: Entwicklungen, Defizite und Reformmodelle, Berlin 2004, S. 260; *Joachim Raschke*, Demokratie als Ausrede, in: Der Spiegel vom 22. Januar 1996, S. 52 – 53, S. 53.

37 *Franz Walter*, Brauchen Parteien mehr Beteiligung? Über Tücken und Chancen vermehrter innerparteilicher Partizipation, in: *Hans-Peter Bartels / Matthias Machnig* (Hrsg.), Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen 2001, S. 46 – 54, S. 46.

38 Vgl. *Albert O. Hirschman*, Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Harvard 1970, S. 106 ff.

39 Vgl. *Alan Ware*, The Logic of Party Democracy, London 1979, S. 78.



innerparteilichen Realität entsprechen.<sup>40</sup> Unter Einbeziehung neuerer wettbewerbstheoretischer Erkenntnisse lässt sich diese Haltung auch theoretisch kaum mehr aufrechterhalten.<sup>41</sup> Wenn *Robert T. McKenzie* also feststellt, dass „[...] any rigorous form of intraparty democracy is both impossible and unworkable [...]“<sup>42</sup>, dann handelt es sich hierbei um einen theoretischen Fehlschluss, der vor allem auf den stark eingeschränkten Fokus der Konkurrenzdemokratie zurückzuführen ist, der zwar berechtigterweise Wettbewerb, Transparenz und Verantwortung betont, dabei jedoch die integrative und legitimatorische Wirkung von Partizipation innerhalb von Parteien verkennt. Aus der Betonung der Notwendigkeit von Beteiligung durch Kritiker dieser theoretischen Eindimensionalität<sup>43</sup> lässt sich aber noch kein Plädoyer für basisdemokratische Verfahren ableiten. Indem allerdings innerparteiliche Demokratie nicht mehr als grundsätzliches, sondern allenfalls als praktisches Problem wahrgenommen wird<sup>44</sup>, kann die Bedeutung unterschiedlicher Verfahren auch theoretisch angemessen erfasst werden. So kann auf die Gefahren „symbolischer Einführung partizipativer Reformen“<sup>45</sup>, die die Erwartungen der Mitgliederbasis nach Beteiligung zwar oberflächlich befriedigen, jedoch nicht dem ursprünglich postulierten Ziel der zunehmenden Demokratisierung der innerparteilichen Strukturen entsprechen, hingewiesen werden, ohne dabei zugleich den grundsätzlichen Wert von Mitgliederbeteiligung in Frage zu stellen.

## 1.2. Normativ-identitärdemokratische Ansätze innerparteilicher Demokratie

Im Kontrast zur ablehnenden Haltung realistisch-konkurrenzdemokratischer Theorien gegenüber innerparteilicher Demokratie stehen die hohen normativen Erwartungen partizipatorischer Ansätze. Diese gehen „von einem fundamentalen menschlichen Interesse an

40 Vgl. dazu unter anderem *Robin T. Pettitt*, a.a.O. (Fn. 8).

41 Vgl. ebenda, S. 647 f.; *Franz Beitzinger*, Politische Ökonomie des Politikbetriebs. Die konzeptionellen Unterschiede verschiedener ökonomischer Theorietraditionen in Analyse und Bewertung politischer Ordnungen, Stuttgart 2004, S. 144; *Jörg Brettschneider*, Nutzen der ökonomischen Theorie der Politik für die Konkretisierung des Gebiets innerparteilicher Demokratie. Beschreibung innerparteilicher Entscheidungsprozesse als Wettbewerb eigennütziger Akteure und daraus folgende Regulierungsanforderungen, Berlin 2014, S. 49. Dies muss allerdings nicht zwingend zur vollkommenen Verwerfung zentraler Prämissen der ökonomischen Theorie führen. Stattdessen können diese als Maßstab einer „innerparteilichen Konkurrenzdemokratie“ dienen, die zentrale Wettbewerbsfunktionen auf die Binnenstruktur politischer Parteien überträgt. Neben *Beitzinger* und *Brettschneider* dazu explizit *Wolfgang Abendroth*, Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, in: PVS, 5. Jg. (1964), H. 1, S. 307 – 338 und implizit *Bodo Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969; *Susan Scarrow*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives, Washington DC 2005.

42 *Robert T. McKenzie*, a.a.O. (Fn. 18), S. 198.

43 Vgl. exemplarisch *Alan Ware*, a.a.O. (Fn. 39), S. 78; *Franz Walter*, a.a.O. (Fn. 37), S. 49; *Sebastian Bukow*, Parteiorganisationsreform zwischen funktionaler Notwendigkeit und institutionellen Erwartungen, in: *Uwe Jun / Oskar Niedermayer / Elmar Wiesendahl* (Hrsg.), Die Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen / Farmington Hills 2009, S. 211 – 228, S. 217.

44 Unter anderem bei *Wolfgang Abendroth*, a.a.O. (Fn. 41), S. 338; vgl. auch *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 41), S. 106 ff.; *Susan Scarrow*, a.a.O. (Fn. 41), S. 5; *Robin T. Pettitt*, a.a.O. (Fn. 8), S. 646; *Bernd Becker*, a.a.O. (Fn. 5), S. 28.

45 *Sebastian Bukow*, a.a.O. (Fn. 43), S. 217.

politischer Selbstentfaltung<sup>46</sup> aus, wodurch Partizipation über ihren methodologischen Kern hinaus auch als ethisches Ziel wahrgenommen werden muss.<sup>47</sup> Das Fundament des normativ-identitär-demokratischen Modells innerparteilicher Demokratie bildet in vielerlei Hinsicht die Parteienstaatslehre von *Gerhard Leibholz*, deren Ausgangspunkt eine identitäre Vitalbeziehung von Parteien und Volk ist. *Leibholz* beklagt nicht die Illegitimität der Parteienherrschaft, sondern sieht in ihr die einzig angemessene Form der demokratischen Herrschaft des Volkes gewährleistet, da den Bürgern nur durch Parteien ermöglicht werde, im politischen Entscheidungsprozess zu partizipieren. Dies mache den Parteienstaat zur rationalisierten Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie.<sup>48</sup> Für *Leibholz* kann der Gesamtwille des Volkes nämlich nicht durch Repräsentation zum Ausdruck gebracht werden, sondern nur durch das *Rousseau*'sche Identitätsprinzip.<sup>49</sup> Die parteienstaatliche Demokratie, in der Parteien als „Sprachrohr, dessen sich das organisierte Volk bedient, um sich artikuliert äußern und Entscheidungen fällen zu können“<sup>50</sup> dienen, entspricht am ehesten der klassischen, von *Leibholz* idealisierten und an die Bedingungen der modernen Massendemokratie angepassten Identitätsnorm.<sup>51</sup> Durch den hieraus resultierenden transmissiven Charakter der Parteiorganisation wird die Autonomie der Führungsebene stark minimiert. Die Parteienstaatslehre kann in diesem Zusammenhang folglich auch als Plädoyer für ein imperatives Mandat gelesen werden.<sup>52</sup> Innerparteiliche Demokratie bedeutet in einem solchen Modell, dass sich auch Verfahren und Strukturen innerhalb der Parteien dem Identitätspostulat des *Rousseau*'schen Demokratieverständnisses zu beugen haben. Den Mitgliedern müsse es ermöglicht werden, die Zielsetzung der Partei auf allen Handlungsfeldern zu bestimmen, um somit auch staatliches Handeln zu beeinflussen und demokratisch zu legitimieren. Denn weder durch Wahlen noch durch die innerparteiliche Auswahl von Personen allein lasse sich Volkssouveränität verwirklichen.<sup>53</sup> Eine lediglich auf repräsentativen Grundsätzen aufgebaute und ohne unmittelbare Mitgliederbeteiligung ausgestattete Parteiorganisation ist folglich innerhalb des auf *Leibholz* zurückzuführenden normativ-identitär-demokratischen Theoriestrangs weder wünschenswert noch denkbar.

*Leibholz* selbst war hierbei allerdings keinesfalls ein Utopist und sich der Realisierungsproblematik seines basisdemokratischen Leitmodells bewusst. Tatsächlich rekurrierte er explizit auf *Robert Michels*' Oligarchiegesetz und schloss die von ihm beschriebenen oligarchisch-autoritären Herrschaftstendenzen innerhalb politischer Organisationen nicht

46 Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg im Taunus 1975, S. 55; zugleich wird hier ein deutlicher Widerspruch zu *Robert Michels* Anthropologie formuliert. Neben technisch-administrativen Gründen scheitere die Demokratie in Parteien / Organisationen nämlich auch daran, dass die Individuen unwillig und unfähig seien, sich selbst zu regieren; vgl. *Robert Michels*, a.a.O. (Fn. 11), S. 29, S. 39, S. 58.

47 Vgl. unter anderem *Peter Bachrach*, *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*, Frankfurt am Main 1967, S. 111 ff.

48 Vgl. *Gerhard Leibholz*, *Demokratie und Rechtsstaat*, Bad Gandersheim 1957, S. 17; siehe dazu auch *Elmar Wiesendahl*, *Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung*, Opladen 1980, S. 67.

49 Vgl. *Gerhard Leibholz*, *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, München / Leipzig 1933.

50 *Ders.*, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967, S. 76.

51 Vgl. *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 48), S. 68.

52 Vgl. *Gerhard Leibholz*, a.a.O. (Fn. 48), S. 19.

53 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 50), S. 76; *ders.*, a.a.O. (Fn. 48), S. 20, S. 24 f.



grundlegend aus.<sup>54</sup> Dies führt allerdings nicht zur Verwerfung seiner zentralen Prämissen. Bei basisdemokratischen Modellen innerparteilicher Demokratie gehe es zumeist gar nicht um eine umfassende Demokratisierung der Partei, sondern um die Kompensation oligarchischer und die Einhegung elitistischer Tendenzen. Daran anknüpfend konstatierte *Klaus Seidel*, dass die Herstellung eines Gegengewichts gegen die im staatlichen Bereich mittelbar-demokratischen Strukturen in den Parteien vorrangig durch direktdemokratische Elemente der Entscheidungsfindung erfolgen müsse, weshalb die in den Parteien notwendigen repräsentativen Strukturen durch eine plebiszitäre Willensbildung ergänzt werden müssten.<sup>55</sup> Während somit direktdemokratische Verfahren wie Volksbegehren oder Volksentscheide auf gesamtstaatlicher Ebene weder notwendig noch zu rechtfertigen seien<sup>56</sup>, dienten Parteien als das wesentliche „Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“<sup>57</sup>, somit als partielles Ersatzmedium für eine unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung. Gerade für Fragen direktdemokratischer innerparteilicher Verfahren lassen sich daher bei *Gerhard Leibholz* zahlreiche theoretische Anknüpfungspunkte zu aktuellen Themen der Parteienforschung finden.<sup>58</sup>

Um einen demokratischen Mehrwert zu generieren, muss Partizipation in diesem Zusammenhang allerdings mehr sein, als die bloße Beteiligung an Entscheidungsprozessen, die weiterhin von Eliten dominiert würden. Dies wäre allenfalls der Versuch, die demokratische Partizipationsnorm mit der organisatorischen Effizienz in Einklang zu bringen, so dass die Dominanz von Parteieliten nicht gebrochen, sondern noch manifestiert würde. Tatsächliche Beteiligung müsse daher stattdessen als prozedural maximierte Partizipation verstanden werden, die der innerparteilichen Machtasymmetrie durch eine starke Abhängigkeit der Abgeordneten von der Basis begegne. Vorbehalte gegenüber einem solchen imperativen Mandat können aus Sicht der *Leibholz'schen* Parteienstaatslehre nicht aufrecht erhalten werden<sup>59</sup>, da Abgeordnete ohne die Bindung an die eigene Basis ohnehin einem nicht-rechtlichen faktischen imperativen Mandat der eigenen Parteiführung unterworfen seien<sup>60</sup>, das die Konsequenz eines Strukturwandels sei, der Abgeordnete ihren freien Status einbüßen und zu gebundenen Parteifunktionären werden lasse.<sup>61</sup> Somit unterstellt ein radikal-demokratisch-normativer Theoriestrang innerparteilicher Demokratie plebiszitären Verfahren nicht grundsätzlich einen demokratischen Mehrwert; stattdessen müsse demokratische Partizipation von affektartiger Scheinpartizipation unterschieden werden, die sich einzig damit begnüge, durch Akklamation Massenunterstützung zu erzielen. Hierin liegt auch heute noch der große Nutzen der Theorie, die den Blick in die Parteien und die ein-

54 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 48), S. 24; *ders.*, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin / New York 1973.

55 Vgl. *Klaus Seidel*, a.a.O. (Fn. 5), S. 177.

56 Vgl. *Gerhard Leibholz*, a.a.O. (Fn. 48), S. 20.

57 *Ders.*, a.a.O. (Fn. 50), S. 93 f.

58 Beispielsweise Fragen basisdemokratischer Online-Beteiligung, unter anderem *Katharina Gerl / Stefan Marschall / Nadja Wilker*, Innerparteiliche Demokratie 2.0? Partizipation von Parteimitgliedern im Internet, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10. Jg. (2016), H. 2, S. 115 – 149.

59 Vgl. *Christian Nettersheim*, *Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz*, Bonn 2008, S. 9.

60 Vgl. *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 48), S. 299.

61 Vgl. *Wolfgang Jäger*, Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation, in: *Bernd Guggenberger / Hans-Joachim Veen / Andreas Zunker* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 201 – 236, S. 212.

zelen Entscheidungsprozesse erlaubt und auf die Gefahren asymmetrischer Partizipationsstrukturen innerhalb von Parteien verweist.

Darüber hinausgehende normative Implikationen lassen sich aus der *Leibholz'schen* Parteienstaatslehre allerdings kaum ableiten, vor allem weil ihre hohen normativen Erwartungen von zahlreichen empirischen Befunden der gegenwärtigen Parteienforschung konterkariert werden, die seine Lehre im Hinblick auf die Realität der deutschen Parteienlandschaft als überholt bezeichnen.<sup>62</sup> Kern der Kritik ist hierbei vor allem der nicht zu leugnende Mitgliederschwund sowie die mit der Auflösung sozialer Milieus und Individualisierungsprozessen einhergehende Abwendung der Bürger von politischen Parteien. Mit diesem Zerbröckeln der *Leibholz'schen* Dreifaltigkeit von Volk, Partei und Staat ist der Identitätsbegriff unhaltbar geworden. Die Gleichsetzung von Partei und Volk wird obsolet, so dass die Vorstellung eines in und durch Parteien gebildeten Volkswillens nicht mehr zu rechtfertigen ist. *Gerhard Leibholz* scheitert mit seiner Theorie somit an seinen eigenen Prämissen. Damit geht zugleich das gewichtigste Argument für innerparteiliche Plebiszite verloren, denn nun stellen sie doch letztlich nichts weiter als das „unrepräsentative und verantwortungsfreie Votum“<sup>63</sup> einiger Bürger dar. Weil die Parteien nicht mehr in der Lage sind, das Volk zu mediatisieren, setzen sich normativ-identitär-demokratische Modelle innerparteilicher Demokratie mit der Leugnung des repräsentativen und der Überbetonung des identitären Charakters der Parteien dem Vorwurf aus, Ungleichheit zu reproduzieren, statt sich dem egalitär-partizipativen Versprechen der Demokratie anzunähern.

Der Identitätsbegriff schafft damit auch hier mehr Probleme, als er zu lösen vermag, so dass sich gerade der Nutzen von Parteiplebisziten mit Rekurs auf *Leibholz* nicht überzeugend rechtfertigen lässt. Empirisch kaum haltbar, verfehlt seine Vorstellung einer „mystischen Volkseinheit“<sup>64</sup> beziehungsweise eines „überzeitlichen Volkswillens“<sup>65</sup> die Realität des pluralistischen Gemeinwesens, das *Leibholz* als Gefangener seiner eigenen gedanklichen Bahnen vollkommen ausblendet und sich stattdessen in eine begriffliche Dichotomie zu retten versucht.<sup>66</sup> Angesichts einer paradigmatischen Neubewertung politischer Repräsentation, wodurch diese vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit wird<sup>67</sup>, ist die scharfe Trennung von Repräsentation und Identität, die zur Ablehnung von Repräsentation im Parteienstaat führen muss, theoretisch nicht mehr zu rechtfertigen, da ein pluralistisches Gemeinwesen seine Handlungsfähigkeit erst durch den politischen Prozess herstellen kann. Der antipluralistische Charakter seiner Parteienstaatslehre erlaubt es

62 Vgl. unter anderem *Emanuel Touffight*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, Bonn 2011; *Robert Christian van Ooyen*, Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissenschaftlichen Verfassungslehre, Wiesbaden 2006; *Christian Nettersheim*, a.a.O. (Fn. 59); *Edith Niehuis*, Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten, in: APuZ, 44-45/2011, S. 7 – 11.

63 *Jürgen Dittberner*, a.a.O. (Fn. 36), S. 260; ähnlich *Helga Grebing*, Volksrepräsentation und identitäre Demokratie, in: *Bernd Guggenberger / Hans-Joachim Veen / Andreas Zunker* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 89 – 116, S. 115.

64 *Rudolf Steinberg*, Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 2, S. 402 – 415, S. 410.

65 *Angelika Siehr*, Repräsentation bei Gerhard Leibholz, in: *Anna-Bettina Kaiser* (Hrsg.), Der Parteienstaat. Zum Staatsverständnis von Gerhard Leibholz, Baden-Baden 2013, S. 45 – 72, S. 69.

66 Vgl. *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 64), S. 410; *Angelika Siehr*, a.a.O. (Fn. 65), S. 68.

67 Vgl. *Winfried Thaa*, Kritik und Neubewertung politischer Repräsentation: vom Hindernis zur Möglichkeitsbedingung politischer Freiheit, in: PVS, 49. Jg. (2008), H. 4, S. 618 – 640.

*Gerhard Leibholz* nicht, Parteien auch als idealtypische Institutionen des repräsentativen Systems zu begreifen.<sup>68</sup>

### 1.3. Zwischenfazit

Die klassischen Argumentationslinien führen somit bei der Suche nach einer angemessenen Vorstellung innerparteilicher Demokratie, die als Bewertungsgrundlage basisdemokratischer Reformen dienen soll, zu einem unbefriedigenden Ergebnis. Beide sich trennscharf voneinander abgrenzenden Modelle innerparteilicher Demokratie können, trotz zweifelsohne einiger brauchbarer Implikationen, nur wenig zur tatsächlichen Untersuchung zentraler Fragestellungen der demokratietheoretischen Parteienforschung beitragen. Sie offenbaren dabei das grundsätzliche Dilemma der Theorie- und Modellbildung, da es hierbei zumeist vor allem um die Bestätigung eigener beziehungsweise Widerlegung alternativer Modelle geht.<sup>69</sup> Hieraus resultiert jedoch eine theoretische Eindimensionalität: Die gegensätzlichen Ansätze verharren in der eigenen Position und verschließen den Blick vor grundlegenden Problemen innerparteilicher Demokratie. Konkurrenz- und Transmissionsparadigma stellen in erster Linie nicht zu realisierende Wunschvorstellungen ihrer Autoren dar und sind nicht in der Lage, die Komplexität der Binnenstruktur von Parteien angemessen zu erfassen und damit das Forschungsfeld zu erhellen. In der Debatte um basisdemokratische Reformen und den demokratischen Wert plebiszitärer Innovationen lässt sich aus ihnen nur wenig Substanzielles gewinnen.

Indes stehen sich hier auch nur auf den ersten Blick zwei unvereinbare Positionen gegenüber, die ihre historischen Wurzeln in zwei unterschiedlichen Theorietraditionen haben. Bereits *Helga Grebing* hat darauf hingewiesen, dass Repräsentation keinen Gegenbegriff zur Demokratie darstelle, sondern vielmehr ein Instrument der Verwirklichung des Identitätspostulats in dem Sinne sei, dass sie eine größtmögliche Beteiligung der Bürger an Entscheidungen darstelle.<sup>70</sup> Dass diese herkömmlichen Ansätze der demokratietheoretischen Parteienforschung weiterhin von einer antithetischen Darstellung von repräsentativer und direkter Demokratie ausgehen, stellt aus heutiger Sicht einen konzeptionellen Fehlschluss dar<sup>71</sup>, der entweder zur konsequenten Ablehnung oder zur demokratischen Überhöhung basisdemokratischer Verfahren führen muss. Eine differenzierte Bewertung innerparteilicher Verfahren ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Ein realistisches und zugleich normativ anspruchsvolles Konzept innerparteilicher Demokratie verlangt zunächst nach einer Abkehr von der antithetischen Vorstellung von Repräsentation und direktdemokratischer Partizipation, die angesichts der Allgegenwärtigkeit von Repräsentation in politischen Parteien ohnehin kaum haltbar erscheint. Auch *Jan Teorell* hält die Konklusion beider

68 Denn auch hier schließen die geringen Mitgliederzahlen faktisch aus, dass sich Parteien am Identitätspostulat orientieren. Stattdessen sind Parteien neben dem Parlament am ehesten jene Institutionen, die die repräsentativ-demokratische Organisation des Gemeinwesens tragen und damit als Korrektiv gegen Ungleichheit wirken.

69 Vgl. *Bernd Becker*, a.a.O. (Fn. 5), S. 31 f.

70 Vgl. *Helga Grebing*, a.a.O. (Fn. 63), S. 115 f.

71 Vgl. *Susan Scarrou*, *Democracy within – and without – Parties*, in: *Party Politics*, 5. Jg. (1999), H. 3, S. 275 – 282, S. 275, S. 279; *Sabine Jung*, *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden 2001, S. 80 f.

Theoriestränge für wenig belastbar und überholt: „[T]he time is ripe for attempts at a theoretical synthesis and renewal.“<sup>72</sup> Selbst verweist er hierfür auf die deliberative Demokratietheorie, die anders als transmissive Modelle eine „viable defence of intra-party democracy“<sup>73</sup> darstelle.

## 2. Kommunikativ-deliberativer Ansatz innerparteilicher Demokratie

Kommunikativ-deliberative Modelle innerparteilicher Demokratie stellen den Versuch dar, die unauflösbaren Spannungsverhältnisse von Empirie und Normen, Realität und Utopie sowie Repräsentation und Partizipation zu lindern. Als weitere Differenzierung gemäßiger Partizipationsdemokratie grenzen sie sich einerseits von den stark verengten Demokratiekonzeptionen der republikanischen Theorie ab, distanzieren sich andererseits aber von radikaldemokratischen Modellen, deren utopische Grundlagen nicht mit der politischen Realität in Einklang gebracht werden können. Ziel des deliberativen Demokratieideals ist die Herstellung konsens- und zustimmungsfähiger Politikergebnisse durch adäquate Deliberationsprozesse. Kommunikatives Handeln komme in gleichberechtigten, hierarchielosen Diskursen zum Ausdruck, in denen die Teilnehmer losgelöst von äußeren und inneren sozialen Zwängen, allein gestützt auf die Macht der Argumente, versuchen, sich gegenseitig zu überzeugen und so einen Konsens zu erzielen. Dies bewirke zugleich die größtmögliche soziale Integration.<sup>74</sup> Wolfgang Fuchs verweist, dass dieser eigentümliche zwanglose Zwang des besseren Arguments nur dann zum Ausdruck komme, wenn der Diskurs in Bezug auf seine zeitliche, sachlich-inhaltliche und soziale Struktur spezifisch organisiert sei<sup>75</sup>, macht augenscheinlich gerade Parteien zu einem geeigneten Ort politischer Deliberation.<sup>76</sup>

Diese spielten auch schon im Denken von Jürgen Habermas trotz aller Skepsis eine bedeutende Rolle. Der für sein Werk namensgebende „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ wirke sich auch auf Parteien aus. Weil die öffentliche Meinung stets komparativ aus organisationsinternen Öffentlichkeiten des Mitgliederpublikums hervorgehe, sei auch auf diese gegebenen Institutionen das Öffentlichkeitsprinzip anzuwenden.<sup>77</sup> Pluralistische Zentren

72 Jan Teorell, A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy, in: Party Politics, 5. Jg. (1999), H. 3, S. 363 – 382, S. 371.

73 Ebenda, S. 364.

74 Vgl. Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main 1973, S. 148.

75 Vgl. Wolfgang Fuchs, Diskurs und Herrschaft – Überlegungen zu Habermas' Legitimationslogik, in: Zeitschrift für Soziologie, 3. Jg. (1974), H. 3, S. 221 – 228, S. 223.

76 Dennoch zeichnet sich die deliberative Theorie durch eine gewisse Skepsis gegenüber Parteien aus, da sie als normative Projekte einer dominanten Repräsentation des Gemeinwohls schlicht inkompatibel mit dem Werte- und Meinungspluralismus der deliberativen Gesellschaftsvorstellung scheinen. Die deliberative Vorstellung, dass sich politische Präferenzen erst in einem intersubjektiven Kommunikationsprozess bilden und somit gar nicht a priori zu bestimmen seien, lässt sich kaum mit den starren Präferenzen und Interessen, die in Parteien vertreten werden, in Einklang bringen. Allerdings darf diese Skepsis nicht als grundlegende Ablehnung missverstanden werden, dazu auch Fabio Wolkenstein, Drei Funktionen politischer Parteien in repräsentativen Demokratien, in: Zeitschrift für sozialen Fortschritt, 2. Jg. (2013), H. 2, S. 92 – 97, S. 96 f.

77 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt am Main 1990 [1962], S. 357.

der Öffentlichkeit können nur mittels Parteien und Verbänden organisiert und zu „virtuellen Knotenpunkten einer [...] regenerationsfähigen öffentlichen Kommunikation“<sup>78</sup> gemacht werden. Nur intern demokratisierte Parteien können hiernach „Träger einer kritischen Publizität“<sup>79</sup> sein. Interne Kommunikation dürfe daher nicht verhindert oder zum Produkt einer vermachteten Massenpolitik werden.<sup>80</sup> Legt man das Öffentlichkeitsideal von *Habermas* zugrunde, kann innerparteiliche Demokratie gleich in zweifacher Hinsicht bedeutsam sein: Erstens könne sie durch eine substanziellere, gehaltvollere und rationalere Organisation gesteigert werden<sup>81</sup>, da die „diskursiv-prozedural intersubjektive Wahrheit [...] als Garant von Zustimmungsfähigkeit fungiert“<sup>82</sup>. Zweitens ist innerparteiliche Demokratie der erste Schritt der zweistufigen Ausbildung der öffentlichen Meinung, da der gesamtstaatliche Öffentlichkeitsgrad nur so groß sein kann, wie er aus der organisationsinternen Öffentlichkeit hervorgeht.<sup>83</sup> Anders als realistische Ansätze der Parteienforschung formuliert die deliberative Demokratietheorie somit einen positiven Zusammenhang von innerparteilicher und gesamtstaatlicher Demokratie. *Jan Teorell* glaubt, dass sich hierdurch die Widersprüchlichkeit kompetitiver und normativer Theorien auflöse sowie der Vorwurf der Dysfunktionalität innerparteilicher Demokratie zurückweisen ließe. Stattdessen seien die Funktionen der Parteien hervorzuheben, denen es obliege, als Bindeglied zwischen unterschiedlichen Beteiligten in der Demokratie zu fungieren.<sup>84</sup> Er plädiert daher für eine nach deliberativem Ideal ausgestaltete Binnenstruktur politischer Parteien.

Die deliberative Demokratie zum normativen Ideal innerparteilicher Demokratie zu erklären ist allerdings gleichbedeutend mit der konsequenten Ablehnung innerparteilicher Plebiszite, die den Grundprinzipien kommunikativ-deliberativer Theorien zuwiderlaufen und diese konterkarieren. Plebiszite können in diesem Zusammenhang gar als negative Abgrenzungsfolie dienen, weil sie vermeintlich nicht die Rationalität und Qualität des politischen Prozesses erhöhen, sondern als massendemokratische Verfahren allenfalls einen quantitativen Charakter haben. Deutlich wird der Widerspruch deliberativer und direktdemokratischer Verfahren bereits in der *Habermas'schen* Unterscheidung von Masse und Publikum.<sup>85</sup> Letzteres sei Subjekt des deliberativen Diskurses, wodurch so viele Individuen Meinungen ausdrücken wie empfangen können. Dadurch würden deliberative Diskurse anders als massendemokratische Prozesse zu inklusiven politischen Beratungen, die frei von internen und externen Zwängen seien.<sup>86</sup> Innerparteiliche Plebiszite erfüllen diese Kriterien dagegen nicht und zeichnen sich durch einen ungleichen Kommunikationsprozess mit of-

78 Ebenda, S. 32.

79 Ebenda.

80 Vgl. ebenda, S. 310.

81 Vgl. *Henrik Gast* / *Uwe Kranenpohl*, Innerparteiliche Demokratie im 21. Jahrhundert – eine Problemskizze, in: *Ursula Münch* / *dies.* (Hrsg.), Parteien und Demokratie. Innerparteiliche Demokratie im Wandel, Baden-Baden 2014, S. 9 – 16, S. 11.

82 *Markus Linden*, Einschluss und Ausschluss durch Repräsentation. Theorie und Empirie am Beispiel der deutschen Integrationsdebatte, Baden-Baden 2014, S. 107.

83 Vgl. *Jürgen Habermas*, a.a.O. (Fn. 77), S. 357.

84 Vgl. *Jan Teorell*, a.a.O. (Fn. 72), S. 371 ff.; ähnlich auch *Fabio Wolkenstein*, a.a.O. (Fn. 76), S. 96 f.

85 Vgl. *Jürgen Habermas*, a.a.O. (Fn. 77), S. 358.

86 Vgl. *ders.*, Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1998 [1992], S. 370; ähnlich auch *Joshua Cohen*, Deliberation and Democratic Legitimacy, in: *Alan Hamlin* / *Philip Pettit* (Hrsg.), *The Good Policy*, London 1989, S. 17 – 34, S. 22 f.

fensichtlicher Machtasymmetrie aus, der bereits im Planungsprozess plebiszitärer Verfahren mitunter deutlich erkennbar ist.<sup>87</sup> Willensbildung ist in diesem Zusammenhang nichts weiter als die „Auszählerei atomistischer Individualinteressen“<sup>88</sup>. Aus der schlichten Abfrage isolierter Meinungen können jedoch aus deliberativer Perspektive weder demokratische Mehrwerte noch Revitalisierungspotenziale gewonnen werden. Demokratie lasse sich nur durch substanzielle, gehaltvolle und ergebnisoffene Diskurse steigern. Die Qualität innerparteilicher sowie damit zusammenhängend auch parteienstaatlicher Demokratie bemisst sich folglich an der Inklusivität politischer Debatten. Plebiszite bieten durch ihr offensichtliches Machtgefälle und die starke Determinierung des Entscheidungsprozesses hierfür keinen Platz. Wird nun Inklusion statt Partizipation als Kernelement der Demokratie verstanden<sup>89</sup>, müssen Parteien ihre Demokratisierungsbestrebungen nicht partizipativer, sondern inklusiver gestalten. Deliberative Theorien sehen daher diskursive Prozesse gegenüber Plebisziten generell im Vorteil, weil sich rationale und substantielle Diskurse vermeintlich durch eine besonders große Inklusivität auszeichnen.

Neben offensichtlichen Problemen der angemessenen Umsetzung deliberativer Prinzipien in der innerparteilichen Realität<sup>90</sup> steht allerdings zumeist dieser Inklusionsaspekt im Mittelpunkt kritischer Auseinandersetzungen mit kommunikativ-deliberativen Ansätzen.<sup>91</sup> Vermeintlich rationale Diskurse seien ungerecht, weil stets machterverzerrt, hänge doch die Überzeugungskraft von Argumenten größtenteils vom sozioökonomischen Status des Vortragenden ab<sup>92</sup>, womit *Habermas* seiner zunächst aufgestellten radikaldemokratischen Grundprämisse eines „allgemeinen Zugangs“ selbst widerspreche und sämtliche Voraussetzungen der *Fraenkefschen* Elitismuskritik erfülle.<sup>93</sup> Auch als innerparteiliches Ideal untergraben deli-

87 Vgl. *Dorothee Kopetzky*, Agenda-Setting in Zeiten des Web 2.0. Neue Möglichkeiten zur Schaffung politischer Gegenöffentlichkeiten, Berlin 2013, S. 48 ff.; *Patrick Rössler*, Agenda-Setting: Theoretische Annahmen und empirische Evidenz einer Medienwirkungshypothese, Opladen 1997, S. 32.

88 *Jürgen Dittberner*, a.a.O. (Fn. 36), S. 258.

89 Vgl. *Winfried Thaa*, Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.), Inklusion durch Repräsentation, Baden-Baden 2007, S. 9 – 16, S. 10 f.; *Fabio Wolkenstein*, a.a.O. (Fn. 76), S. 97.

90 Diese vermag *James S. Fishkin* mit dem „deliberative poll“ nur bedingt zu lösen, indem er versucht, durch die Verknüpfung von Partizipation, Inklusion und Repräsentation die Diskrepanz zwischen gleicher und wirksamer Partizipation zu beseitigen. Repräsentative Samples sollen hierbei die gesellschaftliche Debatte in einem „Mikrokosmos“ simulieren. Die immanente Kritik von *Ritzi* und *Schaal* weist jedoch berechtigterweise darauf hin, dass hierbei die Grundsätze der deliberativen Demokratie verdreht würden – und zwar im Namen der deliberativen Demokratie; *James S. Fishkin*, The Voice of People. Public Opinion and Democracy, Yale 1996; *ders.* / *Robert C. Luskin*, Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion, in: *Acta Politica*, 40. Jg. (2005), H. 3, S. 284 – 298; kritisch *Raffaele Clabretta*, Doparies: A Novel Party Deliberative and Aggregative Decision-Making Mechanism to Improve the Quality of Representative Democracy, Rom 2012; *Everett Carl Ladd*, Fishkins's "Deliberative Poll" is Flawed Science and Dubious Democracy, in: *The Public Perspective*, 7. Jg. (1996), H. 1, S. 41 – 45; *Claudia Ritzi* / *Gary S. Schaal*, Empirische Deliberationsforschung, MPIfG Working Paper 09/9, [http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/wp\\_2009\\_9\\_ritzi\\_claudia.pdf](http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/wp_2009_9_ritzi_claudia.pdf) (Abruf am 22. Januar 2018).

91 Vgl. *Winfried Thaa*, Einleitung, a.a.O. (Fn. 89); *ders.*, Informalisierung und Kognitivierung politischer Repräsentation in deliberativen Demokratietheorien, in: *ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 89), S. 85 – 108; *Markus Linden*, a.a.O. (Fn. 82).

92 Vgl. *Iris Marion Young*, Inclusion and Democracy, Oxford 2000; *dies.*, Activist Challenges to Deliberative Democracy, in: *Political Theory*, 29. Jg. (2001), H. 5, S. 670 – 690, S. 677, S. 688.

93 Vgl. *Markus Linden*, a.a.O. (Fn. 82), S. 114.



berative Theorien folglich den Gleichheitsgrundsatz und schaffen innerhalb politischer Parteien ein Ungleichheitsproblem. Dieser Gleichheits- und Inklusionsproblematik zur Ehrenrettung der deliberativen Theorien mit „virtuellen Diskursarenen“ zu begegnen, zum Beispiel dem im deliberativen Spektrum zu verortenden Konzept des „Liquid Feedback“, erweist sich als wenig aussichtsreich. Sowohl die demokratietheoretische als auch die medien- und kommunikationssoziologische Auseinandersetzung verweisen auf den schwierigen Zusammenhang von Deliberation und fehlender Kopräsenz, wodurch „virtuelle Diskursarenen“ besonders manipulationsanfällig und zum qualitativen Diskurs nur wenig geeignet seien.<sup>94</sup>

Ein weiterer klassischer Kritikpunkt an *Jürgen Habermas* wird – bezogen auf innerparteiliche Demokratie – ins Gegenteil verkehrt: Befürworter deliberativer Modelle innerparteilicher Demokratie können ihren Kritikern ausgerechnet mit *Thomas McCarthy* begegnen. Dieser hält eine diskursive Angleichung von Wert- und Zielvorstellungen, die Übereinstimmung herbeiführen sollen, für wenig überzeugend, denn ein umfassender Konsens könne nicht für alle Themen hergestellt werden. Eine deliberative Leitidee, die zugleich Konsens und die Herstellung gemeinsamer Wunschvorstellungen postuliere, gehe stets mit einer Nichtberücksichtigung und Unterrepräsentation abweichender Interessen einher. *Thomas McCarthy* glaubt folglich, dass ohne eine geteilte Wertebasis nicht in allen Fragen Konsens erzielt werden könne.<sup>95</sup> Da Parteien aufgrund ihrer Wertgeladenheit zumindest ansatzweise über einen gemeinsamen Kern an Vorstellungen verfügen, scheinen sie sich der Kritik *McCarthys* zu entziehen und geradezu ein geeigneter Ort politischer Deliberation zu sein. Der Verweis auf die relativ homogene innerparteiliche Struktur immunisiert deliberative innerparteiliche Modelle allerdings nur oberflächlich, weil mit diesem Argument zugleich auch ein gewichtiges Gegenargument einhergeht. Relativ homogene Einstellungsmuster im Deliberationsprozess führen nämlich zugleich zur Durchsetzung tendenziell starker Interessen. *Cass R. Sunstein* bezeichnet diese Tendenz als „enclave deliberation“, die eben nicht zu einem Angleichen konfligierender Ansichten, Ansprüche und Präferenzen führe, sondern zu einer Radikalisierung und Verschärfung bestehender Interessen.<sup>96</sup> Auch *Claudia Ritz* und *Gary S. Schaal* konstatieren, dass vor allem Heterogenität die Rationalität im politischen Diskurs fördere: Eine „diskursive Reinigung“ der Präferenzen bei relativ homogenen Einstellungsmustern der Beteiligten sei unwahrscheinlich, weil der Pool an Gegenmeinungen und -argumenten deutlich kleiner sei als bei heterogenen Strukturen.<sup>97</sup> Eine geteilte, relativ homogene Wertebasis politischer Parteien unterminiert folglich den Rationalitätsanspruch deliberativer Demokratie, stellt (für *Thomas McCarthy*) allerdings zugleich die Vorausset-

94 *Sebastian Buck*, Liquid Democracy – eine Realisierung der deliberativen Hoffnungen? Zum Selbstverständnis der Piratenpartei, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 226 – 245, S. 230, S. 233 ff., *Jon Martin Destandli* / *Tom Erik Julsrud* / *Randi Johanne Hjorthol*, Videoconferencing as a Mode of Communication. A Comparative Study of the Use of Videoconferencing and Face-to-Face Meetings, in: Journal of Business and Technical Communication, 26. Jg. (2011), H. 1, S. 65 – 91, S. 80, S. 85; *Christoph Neuberger*, Interaktivität, Interaktion, Internet. Eine Begriffsanalyse, in: Publizistik, 52. Jg. (2007), H. 1, S. 33 – 55, S. 46 f.

95 Vgl. *Thomas McCarthy*, Ideale und Illusionen: Dekonstruktion und Rekonstruktion in der kritischen Theorie, Frankfurt am Main 1993, S. 303 ff.; ähnlich *Winfried Thaa*, Informalisierung und Kognitivierung, a.a.O. (Fn. 91), S. 103.

96 Vgl. *Cass R. Sunstein*, The Law of Group Polarization, in: The Journal of Political Philosophy, 10. Jg. (2002), H. 2, S. 175 – 195, S. 177.

97 Vgl. *Claudia Ritz* / *Gary S. Schaal*, a.a.O. (Fn. 90), S. 13.

zung dar, um einen Konsens erzielen zu können und um diesen zu verwirklichen. Hinsichtlich innerparteilicher Demokratie scheitern deliberative Modelle somit schon an ihren eigenen Ansprüchen. Was bleibt sind allenfalls Teilaspekte wie Öffentlichkeit und Transparenz, die allerdings nicht ausreichen, um hieraus eine angemessene normative Vorstellung innerparteilicher Demokratie abzuleiten. Die konsequente Ablehnung plebiszitärer Mitgliederbeteiligung lässt sich mit Rückgriff auf *Habermas* ebenso wenig aufrechterhalten.

### 3. Ernst Fraenkels Neopluralismus als Ideal innerparteilicher Demokratie

Ein besseres und differenzierteres Bild innerparteilicher Demokratie vermitteln neopluralistische Theorien, die vor allem ihre integrative Wirkung betonen und damit eine positive Lesart basisdemokratischer Mitgliederbeteiligung erlauben, ohne hierbei in eine realitätsferne Rhetorik zu verfallen. *Ernst Fraenkels* Neopluralismus beruht auf dem Gleichgewicht von Repräsentation und Partizipation, die beide als Einbindungsmöglichkeiten von Interessen angesehen werden, während institutionelle, über grundlegende Verfahren wie Wahlen hinausgehende Schutzmechanismen eine asymmetrische Interessenvertretung verhindern sollen.<sup>98</sup> Parteien spielen hierbei als Partizipationskanal eine entscheidende Rolle. Zwar formuliert er diesbezüglich keine dezidierte Theorie der innerparteilichen Demokratie, beschäftigt sich aber sehr ausführlich mit Parteien und Gruppen, die ein entscheidendes Grundelement pluralistischer Theorieansätze darstellen. Erst Parteien und Verbände ermöglichen dem Bürger die Mitgestaltung der öffentlichen Meinung (die durch Fraktionen wiederum in Parlamente und Regierungen getragen werde) und böten „einen Ausweg aus der Isolierung und Vereinsamung“, die sich im Industriezeitalter mit der Reduzierung der politischen Anteilnahme auf den Wahlakt zwangsläufig einstelle.<sup>99</sup> Gesellschaftliche Demokratisierung muss nach *Ernst Fraenkel* folglich in den Parteien ansetzen, denn „[d]er Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien“<sup>100</sup>. Er konstatiert damit keinen negativen Zusammenhang von innerparteilicher und gesamtstaatlicher Demokratie, sondern sieht demokratische Parteien als essentiellen Bestandteil einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie an. Hier müssten sie so konstituiert sein, dass „ein Volk sich [...] so ausreichend vertreten fühlt, daß es das von Parteien getragene Parlament trotz dessen repräsentativem Charakter als Exponat seines eigenen Willens anerkennt und das Fehlen einer Direktgesetzgebung nicht als Mangel empfindet“<sup>101</sup>. Die demokratische Substanz des Staates steht und fällt aus dieser Perspektive mit dem erfolgreichen Spagat politischer Parteien zwischen partizipativem und repräsentativem Charakter, denn Parteien müssen zugleich „als Parlamentsfraktion Träger eines repräsentativen, und als Massenorganisation Träger eines plebiszitären Regierungssystems sein“<sup>102</sup>. Der Verweis auf

98 Ausführlich hierzu *Markus Linden*, Interessenasymmetrie trotz Vielfalt? Modi gleichwertiger Inklusion in pluralistischen Demokratietheorien, in: *Winfried Thaa* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 89), S. 61 – 81.

99 *Ernst Fraenkel*, Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie [1966], in: *ders.* (Hrsg.), Deutschland und die westlichen Demokratien, Baden-Baden 2011, S. 283 – 296, S. 295.

100 *Ders.*, Ursprung und politische Bedeutung der Parlamentsverdrossenheit [1966], in: ebenda, S. 151 – 161, S. 161.

101 *Ders.*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat [1958], in: ebenda, S. 165 – 207, S. 185.

102 Ebenda, S. 185.

den immensen Wert innerparteilicher Demokratie erhellt den Bedeutungshorizont des Terminus allerdings zunächst sehr wenig. Um *Fraenkels* Ideen mit Leben zu füllen, ist es notwendig, dass seine Demokratievorstellung in Bezug auf Parteien konkretisiert wird. Aufgrund der „inneren Dialektik der modernen Demokratie“<sup>103</sup> unterscheidet sich sein Demokratieverständnis in Parteien grundsätzlich von dem auf gesamtstaatlicher Ebene. *Fraenkel* versucht somit nicht, ein für die gesamtstaatliche Ebene entwickeltes Demokratieideal auf den innerparteilichen Kontext zu projizieren, sondern differenziert zwischen unterschiedlichen Ebenen mit komplementären Demokratieanforderungen.

Innerparteiliche Demokratie folgt nicht seinen realistisch-neopluralistischen Vorstellungen; stattdessen formuliert er bezüglich des inneren Aufbaus von Parteien und Gruppen ein partizipatorisch-egalitäres Ideal, das Ausdruck eines plebiszitären Regierungsmodells ist und komplementär zum parlamentarischen Repräsentativsystem wirkt. Hierbei betont *Fraenkel* den Gleichheitsbegriff besonders stark: So müsse jeder in (und durch) Parteien in die Lage versetzt werden, dass „er nicht nur reden kann, sondern auch die Chance besitzt, gehört zu werden [...]“<sup>104</sup>. Im Innerparteilichen folgt *Ernst Fraenkel* damit *Jean-Jacques Rousseaus* Identitätspostulat, einer radikaldemokratischen Formel politischer Selbstbestimmung, die er für die gesamtstaatliche Ebene deutlich ablehnt. Indem hier den plebiszitären Kräften genügend Spielraum geboten werde, können sie als Gegengewicht zum parlamentarischen Repräsentationssystem fungieren, wodurch auf staatlicher Ebene ein Umschlagen in plebiszitäre Systeme verhindert werden könne. Dadurch erlaube eine lebendige innerparteiliche Demokratie ein Gegensteuern gegen Politik- und Parteienverdrossenheit. Die Anklage einer abgehobenen Politikerklasse und der Ruf nach mehr direkter Demokratie könnten eingeeht werden, wenn „die Wähler die Überzeugung besitzen, daß sie in ihren Parteien Gebilde besitzen, die ihre Wünsche und Ansichten ausreichend vertreten“<sup>105</sup>. Die Parallelen zu *Rousseau* sind allerdings auch bezüglich innerparteilicher Demokratie begrenzt: Für ihren Grad sei nicht die Identität von Führern und Geführten entscheidend, sondern gleiche Beteiligungs- und Aufstiegschancen.<sup>106</sup>

Diese radikaldemokratische innerparteiliche Perspektive bei *Fraenkel* führt folgerichtig zu einer prinzipiellen Offenheit gegenüber plebiszitären Verfahren in Parteien, denen genügend Spielraum gewährt werden müsse, um das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie zu gewährleisten. In seiner Rhetorik mag *Ernst Fraenkel* hierbei *Gerhard Leibholz* ähneln. Innerparteiliche Plebiszite sollen jedoch nicht dazu führen, der Basis jegliche Entscheidungsgewalt aufzuerlegen oder ein imperatives Mandat zu installieren; vielmehr sollen sie eine verbesserte Rückkopplung zwischen Wählern, Basis und Parlamentariern sowie die stete Offenheit der demokratischen Quelle gewährleisten. Somit darf dies nicht als Plädoyer für eine unreflektierte Übernahme basisdemokratischer Verfahren auf allen Ebenen missverstanden werden. Hiervor warnt *Ernst Fraenkel* ganz explizit: „Überwuchert in einer Partei die plebiszitäre Komponente, [...] dann kann parlamentarisch nicht regiert werden.“<sup>107</sup> Die Implementierung plebiszitärer Verfahren muss folglich mit großer Sorgfalt auf Basis der Abwägung von Möglichkeiten und Risiken erfolgen, die das empfindliche Gleichge-

103 Ebenda, S. 207.

104 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 99), S. 296.

105 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 101), S. 206.

106 Vgl. *ders.*, a.a.O. (Fn. 99), S. 295 f.

107 *Ders.*, a.a.O. (Fn. 101), S. 185.

wicht von plebiszitärer und repräsentativer Komponente nicht in die eine oder andere Richtung kippen lassen.

Allerdings offenbart die neopluralistische Sicht auf innerparteiliche Demokratie ein unvollkommenes Bild. Zwar zeigt *Fraenkel* vortrefflich die Wichtigkeit und Potenziale basisdemokratischer Mitgliederbeteiligung auf und erlaubt eine differenzierte Auseinandersetzung mit verschiedenen Modellen; er formuliert allerdings keine Gestaltungskriterien.<sup>108</sup> Konkrete Vorschläge zur Umsetzung der plebiszitären Spielart der Demokratie, die in Parteien zu verwirklichen sei, finden sich nicht. Eine exklusive Beschäftigung mit innerparteilicher Demokratie sucht man in *Fraenkels* Werken vergebens. Durch diese Streuung seiner Aussagen zu politischen Parteien und ihrer basisdemokratischen Organisation fällt es schwer, seine Gedanken in ein geschlossenes Modell innerparteilicher Demokratie zu überführen.

#### 4. Revitalisierungs- und Demokratisierungspotenziale von Mitgliederbeteiligung

Begreift man die Integrationsfunktion allerdings als Kernelement einer angemessenen Vorstellung innerparteilicher Demokratie, gewinnt basisdemokratische Mitgliederbeteiligung gerade im Hinblick auf die gegenwärtigen Entwicklungen in der Bundesrepublik an Bedeutung. Wachsende Entfremdungstendenzen und Politikverdrossenheit sind unzweifelhaft Konsequenzen einer mangelhaften Integrationsleistung. Ermöglichen Parteien keine zufriedenstellende Teilnahme mehr am öffentlichen Leben, weil sie Beteiligung auf den Wahlakt reduzieren, suchen sich die Bürger andere Ventile, um ihren Willen Ausdruck zu verleihen. Moderne Phänomene wie Pegida oder der schnell erreichte Einzug der rechtspopulistischen AfD in Landtage und Bundestag unterstreichen diese Annahme. Die Ausweitung plebiszitärer Elemente in politischen Parteien offenbart somit demokratische Revitalisierungspotenziale, indem sie eine geregelte Austragung von offensichtlichen Streitfragen und Konflikten ermöglichen und dadurch zur Intensivierung des Verhältnisses von Bürgern und Partei beitragen. Diese Möglichkeit aufgrund überholter Erkenntnisse der klassischen Theorien als dysfunktional kategorisch auszuschließen, würde hingegen zu einer weiteren Verstärkung der Entfremdungstendenzen führen.

Die schlichte Einführung neuer innerparteilicher Beteiligungskanäle reicht allerdings nicht aus, um das *Fraenkelsche* Ideal innerparteilicher Demokratie angemessen in die parteipolitische Realität zu überführen. Sich lediglich auf die internen Entscheidungsstrukturen zu fokussieren, erfasst die tatsächliche Problematik nur ansatzweise. Wenn nämlich von innerparteilicher Demokratie die Rede ist, geht es keinesfalls nur um die demokratischen Strukturen in den Parteien, die immerhin bereits in Art. 21, Abs. 1 Grundgesetz und §§ 6 ff. Parteiengesetz festgeschrieben sind. Problematisch ist eher die Aushöhlung der innerparteilichen Demokratie durch die konkrete Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Damit von basisdemokratischen Reformen auch Revitalisierungspotenziale ausgehen, müssen die nötigen innerparteilichen Strukturen geschaffen werden. Von größter Bedeutung sind hierbei vor allem folgende Punkte<sup>109</sup>:

108 Dies gilt nicht nur für *Fraenkel*. *Scarrow* stellt fest, dass sich in Bezug auf innerparteiliche Demokratie noch kein Kanon der „best practices“ herausgebildet habe, vgl. *Susan Scarrow*, a.a.O. (Fn. 41), S. 3.

109 Vgl. *Julian Lechner*, Das Potenzial der Mitgliederbeteiligung, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte*, 65. Jg. (2018), H. 1/2, S. 44 – 48, S. 47 f.

(1) Plebiszitäre Verfahren müssen mehr sein als reine Machtmittel der parteipolitischen Führung, die dazu dienen, die Mitgliederbasis zu disziplinieren oder sie zu präferierten Haltungen zu bewegen. Eine solche Vorstellung von Basisdemokratie führte nämlich zwangsläufig zu *Michels'* skeptischen Thesen, der jede Art der Vertrauensfrage als Mittel zum politischen Machterhalt begreift.<sup>110</sup> Retrospektiv sind an den SPD-Mitgliederentscheiden weniger verfassungsrechtliche Einzelheiten zu kritisieren, als vielmehr ihr Charakter als Druckmittel gegenüber der Basis und den potentiellen Koalitionspartnern. Mit internen Abstimmungen einhergehende Machtmotive sind hierbei nicht grundsätzlich als undemokratisch zu kritisieren, sie müssen allerdings transparent gehandhabt und in einen lebendigen innerparteilichen Wettkampf unterschiedlicher Positionen eingebettet werden. Hierbei gilt es vor allem die *Habermas'* Forderung nach Transparenz und Öffentlichkeit zu berücksichtigen.<sup>111</sup>

(2) Innerparteiliche Abstimmungen müssen außerdem mehr sein als reine Personenplebiszite, weil sonst der politische Inhalt zunehmend verloren geht. Gegenwärtige Diskussionen um die Einführung von Vorwahlen<sup>112</sup> gehen daher mit ihrem Demokratisierungsbestreben nicht weit genug, weil es nicht ausreicht, die Basis lediglich über die Gesichter und nicht über Inhalte abstimmen zu lassen. Um die eigene Mitgliederbasis tatsächlich umfassend miteinzubeziehen und ihr gleichzeitig über direktdemokratische Verfahren tatsächliche Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuräumen, ist es notwendig, auch unterschiedliche inhaltliche Alternativen anzubieten, die von verschiedenen Parteiflügeln repräsentiert werden können. Abstimmungen über Personen mögen die Politik an ihrer demokratischen Wurzel für eine längere Zeit beeinflussen<sup>113</sup>, müssen allerdings auch immer mit Richtungsgruppen und Inhalten verknüpft werden, die verschiedene Optionen offenbaren.

(3) Dieses Aufzeigen von Alternativen in einem transparenten Wettkampf setzt allerdings einen innerparteilichen Mentalitätswandel voraus. Überholte parteipolitische Geschlossenheitsriten, die selbst hochprozentige Zustimmungsraten mitunter als Niederlage interpretieren, müssen zugunsten einer größeren Konfliktoffenheit überwunden werden. Auseinandersetzungen müssen hierbei nicht zwingend eine destruktive, sondern können eine integrative Wirkung haben.<sup>114</sup> Der tatsächliche Wert dieses gegenwärtigen „100%-Kults“ zeigt sich indes an der Diskussion um den SPD-Kanzlerkandidaten *Martin Schulz* nach dessen Wahlniederlage. Die zunehmende Aufgeschlossenheit gegenüber inner-

110 Vgl. *Robert Michels*, a.a.O. (Fn. 11), S. 44 f.

111 Vgl. *Markus Linden*, a.a.O. (Fn. 82), S. 126.

112 Vgl. *Bernd Becker*, a.a.O. (Fn. 5); *Sven T. Siefken*, Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach US-Vorbild, in: *ZParl*, 33. Jg. (2002), H. 3, S. 531 – 550; *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; *Henrik Gast*, Parteien und offene Vorwahlen. Zu kontextspezifischen Wirkungen einer Demokratisierung der Kandidatenauswahl: Großbritannien, Österreich und Island im Vergleich, in: *Ursula Münch / Uwe Kranenpohl / ders.* (Hrsg.), ebenda, S. 93 – 112.

113 Vgl. *Bernd Becker*, a.a.O. (Fn. 5), S. 180; *Reuven Y. Hazan / Gideon Rahat*, *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford 2010, S. 6; *Ed Turner / Daniel Wigbers*, Ambitionierte Zielsetzung, unzureichende Realisierung? Reformen der Kandidatenauswahl in Großbritannien und im Vergleich, in: *Ursula Münch / Uwe Kranenpohl / Henrik Gast* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 112), S. 57 – 73, S. 57.

114 Vgl. *Dolf Sternberger*, *Nicht alle Staatsgewalt geht vom Volke aus*, Stuttgart 1971, S. 80.

parteilichen Konflikten kann darüber hinaus zu einer Stärkung sowohl der Abgeordnetenfreiheit als auch der Streitkultur des Parlaments beitragen. Innerparteiliche Demokratie und Freies Mandat schließen sich nicht aus.

(4) Zur institutionellen Absicherung dieser Punkte kann auf Art. 21 Grundgesetz sowie das Parteiengesetz verwiesen werden, in denen bereits eine ganze Reihe normativer Erwartungen formuliert werden, die ein transparentes und demokratisches Agieren politischer Parteien vorschreiben. Eine Novellierung des Parteiengesetzes könnte zur weiteren Konkretisierung des Gebots der innerparteilichen Demokratie im oben genannten Sinne beitragen. Denkbar wären beispielsweise Laufzeitbeschränkungen für Parlamentsmandate und Parteienämter, wodurch innerparteiliche Oligarchien aufgebrochen würden und hierdurch der Personalisierung durch eine größere personelle Fluktuation entgegengewirkt werden könnte.

Bedeutender als verfassungsrechtliche Schranken bleiben aber weiterhin die Parteien selbst, da ihnen die konkrete Ausgestaltung des Gebots der innerparteilichen Demokratie obliegt. Die Implementierung angemessener Formen innerparteilicher Demokratie und deren Festschreibung in den eigenen Satzungen sollten eigentlich im Eigeninteresse der politischen Parteien liegen, da sie hiermit dem wachsenden Bedeutungs- und Vertrauensverlust entgegenwirken können. Die verhaltensorientierten Anforderungen sollten somit unabhängig von institutionellen Absicherungen letztlich auch durch die Parteien selbst gestützt werden, schließlich hebt innerparteiliche Demokratie auch die Akzeptanz negativer Entscheidungen, wie zumindest die repräsentative Studie zum SPD-Mitgliedervotum von *Thorsten Faas* im Auftrag der SPD Rheinland-Pfalz zeigt.<sup>115</sup>

Mit Blick auf die aktuellen Reformdiskurse innerhalb der SPD kann dies allerdings mit großer Skepsis beäugt werden. Oberflächlich demokratisierende Reformen des Parteivorstands unter dem wohlklingenden Label „SPD erneuern“<sup>116</sup> sind bei genauerem Hinsehen eben gerade dies nicht, weil sie keinen angemessenen Verfahrensbegriff von innerparteilicher Demokratie beinhalten. Daher ist dem jüngst in der Neuen Zürcher Zeitung formulierten Plädoyer von *Markus Linden* größtenteils zuzustimmen: Die Volksparteien müssen eine größere Offenheit für innerparteilichen Dissens entwickeln und dessen integrative und politisierende Potenziale anerkennen um nicht noch mehr von ihrer exponierten Stellung im Parteiensystem einzubüßen.<sup>117</sup> Hierfür wäre eine Abkehr vom *Max Weber'schen* Rationalitätsglauben<sup>118</sup> notwendig, der unter den Schlagwörtern der Wettbewerbs- und Kampagnenfähigkeit weiterhin en vogue ist. Die Entfaltung positiver Revitalisierungs- und Demokratisierungspotentiale sowie die angemessene Umsetzung innerparteilicher Demokratie liegen somit vor allem in den Händen politischer Akteure und deren Reformbemühungen.

115 Vgl. *Thorsten Faas*, Studie der SPD Rheinland-Pfalz zum GroKo-Mitgliedervotum. Erste Auswertung, 12. Juni 2018, [https://www.spd-rlp.de/wp-content/uploads/2018/06/SPD\\_RLP\\_Studie\\_Mitgliedervotum.pdf](https://www.spd-rlp.de/wp-content/uploads/2018/06/SPD_RLP_Studie_Mitgliedervotum.pdf) (Abruf am 8. September 2018).

116 SPD-Parteivorstand, Prozess zur Erneuerung der SPD. Beschluss des SPD-Parteivorstands am 21. April 2018, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20180421\\_Beschluss-PV\\_SPDERNEuern.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20180421_Beschluss-PV_SPDERNEuern.pdf) (Abruf am 8. September 2018).

117 Vgl. *Markus Linden*, Deutsche Sozialdemokratie im Tief, in: NZZ vom 7. September 2018, S. 10.

118 Vgl. *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen 1980.