

Mehr Basisdemokratie wagen? Organisationsreformen der deutschen Mitgliederparteien im Vergleich

von Frank Decker und Anne Küppers

Die Organisationsentwicklung der deutschen Parteien steht zunehmend unter Druck. Die rückläufigen Mitgliederzahlen bedrohen einerseits ihre Repräsentations- und demokratische Vermittlungsfunktion, andererseits schränken sie die Rekrutierungsmöglichkeiten des politischen Personals ein. Letzteres betrifft neben Partei- und Wahlämtern auch die Parteiapparate und die öffentliche Verwaltung. Die Werbung neuer Mitglieder und Sympathisanten bleibt daher ein zentrales Anliegen. Dabei lassen sich zwei Strategien unterscheiden: Die Parteien öffnen sich für Nicht-Mitglieder und sie versuchen, die vorhandenen Mitglieder durch mehr Beteiligungsrechte zu aktivieren. Die bisher unternommenen Reformen haben keinen radikalen Umbau der Organisationsstrukturen bewirkt; die selbst gesteckten Ziele wurden weitgehend verfehlt. Viele Instrumente werden nur im Ausnahmefall oder auf der kommunalen Ebene genutzt. Eine Abkehr vom Konzept der Mitgliederpartei wird auch in Zukunft nicht stattfinden.

The organisational development of German parties is increasingly coming under pressure. Decreasing membership is threatening their representative and democratic intermediary role while it reduces, at the same time, the ability to recruit political personnel. The latter effects not only party positions and elected offices but also the wider party machine and public administration. Recruiting new members and supporters therefore remains a central concern. Two strategies can be identified here: Parties open themselves up to non-members while also attempting to mobilize existing members through the provision of additional participatory means. Past reforms have failed to bring about a radical change in organizational structures; self-imposed objectives have largely been missed. Many instruments are only being used in exceptional cases or at the local level. The concept of the membership party will not be abandoned in the future either.

I. Herausforderungen der Organisationsentwicklung der Parteien

Der äußerliche Wandel der Parteiensysteme spiegelt sich im internen Wandel der Parteioorganisation. Ablesbar ist er an den veränderten Beziehungen zwischen Parteiführung, Parteimitgliedern und Wählern, die die veränderten gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Parteiendemokratien reflektieren. Zwei Entwicklungen laufen dabei parallel: Auf der einen Seite dringt ein

neuer Parteientypus vor, der kader- oder elitenbasiert ist, sich durch hohe Professionalität und eine Konzentration auf den Stimmenwettbewerb auszeichnet, ohne größeren Mitgliederanhang auskommt und in den Ressourcen überwiegend vom Staat abhängt.¹ Auf der anderen Seite ruft die Legitimationsschwäche der Parteien, die in rückläufigen Mitgliederzahlen, sinkender Wahlbeteiligung und „abweichendem“ Stimmverhalten zum Ausdruck kommt, das Bedürfnis hervor, die innerparteilichen Prozesse durch eine Revitalisierung der Mitwirkungsbereitschaft an der Basis demokratisch zu öffnen. Die Reformen und Anpassungsreaktionen, die zwischen beiden Polen ablaufen, bilden einen zentralen Gegenstand der heutigen Parteiorganisationsforschung.²

Erklärungen für den in nahezu allen demokratischen Parteienstaaten festzustellenden Mitgliederschwund setzen sowohl bei den Bürgern (als Anbietern der Mitgliedschaft) an als auch bei den Parteien (als deren Nachfragern und Adressaten). Mit Blick auf die Bürger wird gefragt, warum diese sich für eine Mitarbeit in den Parteien immer schwerer motivieren lassen. Verwiesen wird dabei auf die Auflösung der parteienbildenden Milieus und Großgruppen sowie die Konkurrenz, die den Parteien als Trägern politischer Willensbildung und Ort der Gemeinschaftserfahrung durch andere gesellschaftliche oder staatliche Institutionen erwachse. Bezogen auf die Parteien wird als Grund angeführt, dass diese auf Mitglieder immer weniger angewiesen seien. So wie die sprunghafter werdenden Wähler heute eher über die Massenmedien statt über die Mitglieder und Sympathisanten der Parteien angesprochen würden, könnten sich die Parteien dank der ihnen zufließenden staatlichen Mittel auch finanziell von der Notwendigkeit einer ausgebauten Mitgliederorganisation entlasten. Darüber hinaus stehe eine zu starke Beteiligung der Mitglieder an den innerparteilichen Entscheidungsprozessen den Bedürfnissen einer effizienten und flexiblen Führung im Wege. Auch hier ergänzen sich beide Erklärungsansätze. Der Rückgang der Mitgliederzahlen ist danach ein sich selbst verstärkender Prozess. Einerseits lassen sich die Bürger schwerer für eine Mitgliedschaft und aktive Mitarbeit in den Parteien gewinnen. Andererseits erfüllen die Mitglieder für die Parteien weniger Nutzen, sodass diese einen geringeren Anreiz verspüren, neue Mitglieder zu rekrutieren. Was die empirische Evidenz angeht, dürfte der letztgenannte Ansatz, der auf den abnehmenden Nutzen der Parteimitglieder abhebt, auf schwächeren Füßen stehen.

In der Bundesrepublik ist die Zahl der Parteimitglieder seit den achtziger Jahren

1 *Panbianco, A.*: Political Parties. Organization and Power, Cambridge, 1988.

2 *Bukow, S./Poguntke, T.*: Innerparteiliche Organisation und Willensbildung, in: Niedermayer, O. (Hg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, 2013, 179-209.

stark gesunken. Besaßen 1983 fast zwei Millionen Bundesbürger ein Parteibuch (entsprechend einer Quote von 4,1% der Wahlberechtigten), waren es 2014 noch knapp 1,3 Millionen – die Quote hat sich damit auf 1,8% mehr als halbiert.³ Die von der DDR geerbten Mitgliederbestände der SED/PDS, Ost-CDU und LDPD führten nach der deutschen Einheit zu einem Allzeithoch, das aber nur kurz währte und durch massenhafte Austritte rasch abgebaut wurde. Betrachtet man die Entwicklung der Mitgliederzahlen seit Mitte der neunziger Jahre, sind von den Verlusten am stärksten die beiden großen Parteien betroffen (von der Union aber nur die CDU) – so verlor die SPD allein im Zeitraum zwischen 2001 und 2014 mehr als ein Drittel (minus 35,9%) ihrer Mitglieder, bei der CDU belief sich der Verlust auf 24,3%. Unterschiedlich stellt sich die Entwicklung bei den kleinen Parteien dar, die ihre Bestände im selben Zeitraum zusammengenommen in etwa halten konnten. Während die Linke deutliche Verluste hinnehmen musste (minus 22,2%), hielten sich diese bei der FDP in Grenzen (minus 14,2%). Die Grünen verzeichneten sogar einen kräftigen Mitgliederzuwachs (plus 36,9%). Der Organisationsgrad ist in der früheren DDR nicht einmal halb so groß wie in der Altbundesrepublik, was dem Trend zu mitgliederlosen Parteien in den post-kommunistischen Staaten Mitteleuropas entspricht. Besonders eklatant fällt das Defizit bei der SPD aus, deren Mitgliederdichte im Osten – bedingt durch ihren Startnachteil nach der Wende – fast fünf Mal geringer ist als im Westen. Nimmt man die niedrigen Wähleranteile hinzu, die z.B. in Thüringen und Sachsen mittlerweile kontinuierlich unter 20% liegen, kann hier von einer Volkspartei sinnvoll nicht mehr gesprochen werden.

In der Bundesrepublik ist die Linke mit einem Durchschnittsalter von 60 Jahren ihrer Mitglieder heute die älteste Partei; die Volksparteien SPD und CDU/CSU rangieren mit jeweils 59 Jahren knapp dahinter. Am wenigsten überaltert sind die Grünen mit einem Durchschnitt von 49 Jahren. Rechnet man die Abgänge durch Todesfälle hoch, werden die Volksparteien auf der Basis dieser Altersstruktur einen weiteren Rückgang ihrer Mitgliederzahlen um 60% bis zum Jahre 2040 zu verkraften haben. CDU und SPD hätten dann jeweils nur noch knapp 200.000 Mitglieder. Dabei wird unterstellt, dass es keine Ein- und Austritte gibt bzw. diese sich wechselseitig neutralisieren.⁴

Die Auswirkung der Parteigröße auf die Mitwirkungsbereitschaft der Mitglieder

3 *Niedermayer, O.*: Parteimitgliedschaften im Jahre 2014, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 46/2 (2015), 371-395.

4 *Dose, N./Fischer, A.-K.*: Mitgliederschwund und Überalterung der Parteien: Prognose der Mitgliederzahlen bis 2040, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 44/4 (2013), 892-900.

ist ambivalent. Auf der einen Seite sinkt der Einfluss des einzelnen Mitglieds, je mehr Mitglieder eine Partei hat, weshalb die Mitglieder der großen Parteien in der Tendenz inaktiver sind. Auf der anderen Seite bieten die großen Parteien durch die Breite und Tiefe ihrer Organisation mehr Gelegenheiten zur innerparteilichen Partizipation als kleine Parteien. Zur organisatorischen Komplexität trägt insbesondere der Föderalismus bei.⁵ Für die deutschen Parteien bestätigen die Ergebnisse der Düsseldorfer Mitgliederstudie frühere Befunde einer überwiegend passiven Mitgliedschaft.⁶ Allerdings korrespondiert der Mitgliederrückgang mit einem Anstieg des Aktivitätsniveaus insbesondere in den Volksparteien. Jüngere, die aufgrund ihrer besseren Bildungsabschlüsse ressourcenstärker sind, beteiligen sich überdurchschnittlich. Insgesamt spielen Motivationen für die Erklärung der Aktivitätsbereitschaft eine größere Rolle als soziodemographische Merkmale. Den aktiven Mitgliedern sind vor allem konkrete Vorteile der Parteiarbeit wichtig.

II. Wozu brauchen Parteien Mitglieder?

Rückläufige Mitgliederzahlen bergen aus organisatorischer Sicht zunächst ein Problem für die Parteien, dem sie mittels einer Professionalisierung des Parteiapparats oder einer Auslagerung von Tätigkeiten an externe Dienstleister zu begegnen versuchen. Allerdings kommt dem ehrenamtlichen Arbeitseinsatz der Mitglieder vor Ort nach wie vor Bedeutung zu: sie halten die Präsenz vor Ort aufrecht, kleben Plakate oder organisieren Informationsveranstaltungen und Infostände.

*Elmar Wiesendahl*⁷ verweist auf Befunde vergleichender Studien, nach denen freiwillige Parteiaktive weiterhin eine Schlüsselrolle in den Wahlkampagnen spielen. Die Botschafter- und Multiplikatorenfunktion, die sie durch ihre soziale Einbettung in die Lebenswelt der Menschen gegenüber den Wählern wahrnehmen, lasse sich durch indirekte Medienkommunikation nicht ersetzen. Dasselbe gilt für die innerparteiliche Demokratie. Gewiss ist es für die Parteispitze lästig, wenn sie in ihrer strategischen Manövrierfähigkeit durch aufmüpfige Mitglieder eingeschränkt wird. Ob dies aus elektoraler Sicht immer schaden muss, ist jedoch nicht ausgemacht. Entfernt sich die Führung zu sehr von der Basis, könnten

5 *Weldon, S.*: Downsize my Polity? The Impact of Size on Party Membership and Member Activism, in: *Party Politics*, 12/4 (2006), 467-481, hier 473.

6 *Spier, T.*: Wie aktiv sind die Mitglieder der politischen Parteien?, in: ders. u.a. (Hg.): *Parteimitglieder in Deutschland*, Wiesbaden, 2011, 97-119.

7 *Wiesendahl, E.*: *Parteien*, Frankfurt a.M., 2006, 109 ff.

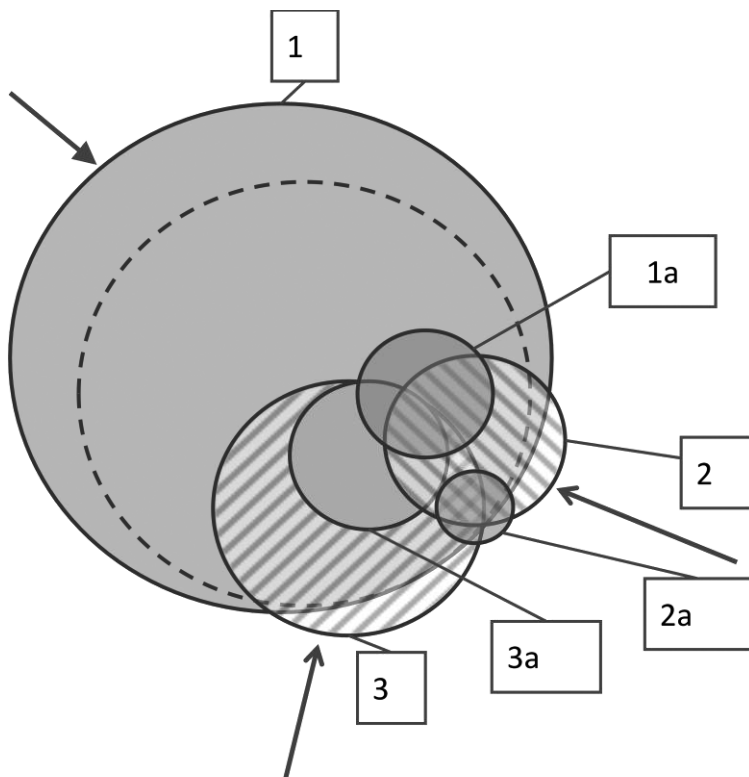
sich auch die Wähler von der Partei abwenden. Die Mitglieder erfüllen insofern eine wichtige Korrektivfunktion. Indem sie die Führung anhalten, ihre Entscheidungen sorgfältig zu begründen und in die Partei hinein zu vermitteln, leisten sie einen Beitrag zur Pflege der eigenen Klientel. Deren Mobilisierbarkeit kann für den Wahlausgang genauso große – vielleicht sogar größere – Bedeutung erlangen wie die Ansprache der parteipolitisch nicht festgelegten Wechselwähler.

Auch die Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung ist in ihrer Bedeutung für die Organisationsentwicklung zu relativieren. Betrachtet man nur die Mittel aus der Wahlkampfkostenerstattung und stellt sie den Mitgliedsbeiträgen gegenüber, machen letztere immerhin noch 20 bis 40% der Einnahmen aus. Als weitere Eigenmittel kommen Spenden und Mandatsträgerabgaben hinzu.⁸

Wenig Aufmerksamkeit wurde bislang der Frage gewidmet, wie sich der Organisationswandel und die rückläufigen Mitgliederzahlen auf die Rekrutierungsfunktion der Parteien auswirken. Die diesbezüglichen Warnhinweise richten sich zumeist auf die kommunale Ebene, wo es in manchen Regionen schwer falle, genügend Kandidaten für die ehrenamtlich zu besetzenden Mandate und Vorstandsposten zu finden. Im Bereich der Berufspolitik scheint sich dieses Problem nicht zu stellen. Hier gibt es zum einen ein natürliches Interesse der Bewerber um ein Amt, den Kreis möglicher Mitbewerber klein zu halten. Bestrebungen, einen bestehenden Rekrutierungspool zu vergrößern, könnten damit auf den Widerstand derer treffen, die sich in diesem Pool bereits befinden. Zum anderen ist die Rekrutierungsbasis zurzeit offenbar noch breit genug, um Stellen und Ämter zumindest der Zahl nach reibungslos zu besetzen. Ob das so bleibt, wenn die Parteien in Zukunft mit einer deutlich kleineren Mitgliederorganisation auskommen müssen, hat bislang weder diese selbst noch die Parteienforschung sonderlich interessiert.

8 *Klein, M./von Alemann, U./Spier, T.:* Warum brauchen Parteien Mitglieder?, in: Spier, T. u.a. (Hg.): a.a.O., 19-29, hier 25.

Abbildung 1: Felder der Personalrekrutierung in der Parteiendemokratie



Anknüpfend an die von *Richard Katz* und *Peter Mair*⁹ vorgeschlagene Dreiteilung¹⁰ der Parteiorganisation (vgl. Abb. 1) lassen sich folgende Bereiche als Rekrutierungsfelder unterscheiden: (1) die Parteibasis / Mitgliederorganisation und davon als Teilmenge (1a) die ehrenamtlich tätigen, gewählten Funktionäre in Kreis- und Ortsvorständen; (2) die zentrale Parteiorganisation / der Parteiapparat und davon als Teilmenge (2a) die gewählten Führungsgremien sowie (3) die Partei in öffentlichen Ämtern und davon als Teilmenge (3a) die ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträger.

- 9 *Katz, R. S./Mair, P.:* The Evolution of Party Organization in Europe: The Three Faces of Party Organization, in: *The American Review of Politics*, 14 (1993), 593–617.
- 10 Quer dazu liegt die Unterscheidung zwischen Wahlämtern, durch Ernennung übertragenen Ämtern und beruflich ausgeübten Funktionen, zwischen bezahlter (hauptberuflich) und ehrenamtlich ausgeübter Tätigkeit, zwischen politischen und rein fachlichen (unpolitischen) Funktionen sowie zwischen der kommunalen und staatlichen Ebene. Eine exakte Abgrenzung der drei Bereiche ist deshalb oft nicht möglich.

Es liegt im Wesen der Parteiendemokratien, dass die Bereiche starke Überlappungen aufweisen. Die Führungsgremien, die sich aus den gewählten Vorständen der Landes- und Bundesverbände zusammensetzen, die Angehörigen des Parteiapparats und die öffentlichen Funktionsträger der Partei werden überwiegend aus der Mitgliederorganisation rekrutiert. Daten für die Bundesrepublik weisen in den Parteiapparaten einen Mitgliederanteil unter den dort Beschäftigten von etwa 90% aus. Mehr als die Hälfte davon engagieren sich zusätzlich, indem sie ehrenamtlich in Kreis- oder Ortsvorständen tätig sind und von dort aus zu Landes- und Bundesparteitag delegiert werden. Im öffentlichen Bereich resultiert die Überschneidung aus einem Karrieremuster, das man in Deutschland gerne mit dem abschätzig klingenden Begriff der „Ochsentour“ belegt. Der typische Weg des Parteipolitikers führt danach von einem ehrenamtlich ausgeübten kommunalen Mandat über die Landes- bis in die Bundes- oder Europapolitik. Mit dem Übertritt in die staatliche Sphäre wird man zum bezahlten Berufspolitiker.

Der Personalabbau im Öffentlichen Dienst hat den Bereich der zentralen politischen Führung, also die Ministerialbürokratie in Bund und Ländern, weitgehend verschont, der gegenwärtig rund 70.000 Personen umfasst. Hinzu kommen ca. 3.000 Wahlämter in den Parlamenten. Diese Positionen müssen weiter kontinuierlich besetzt werden. Dasselbe gilt für die gut 1.000 hauptamtlichen Mitarbeiter im Parteiapparat, über die SPD und CDU heute zusammen verfügen. Auch hier wird sich der Personalbedarf aus mehrerlei Gründen nicht vermindern: Erstens sind die Parteien aufgrund ihrer gesicherten staatlichen Finanzierungsmittel von lästigem Spardruck befreit, der sie zwingen könnte, ihre zentrale Organisation zu verschlanken.¹¹ Zweitens liegt die Stärkung der zentralen Parteiorganisation im Interesse der Parteiführung, die Partei von oben zu steuern und ihr Auftreten zu professionalisieren. Und drittens zwingt der Mitgliederschwund die Parteien, den Rückgang des ehrenamtlichen Engagements durch hauptamtliche Mitarbeiter auszugleichen.¹²

III. Wie können Mitglieder gewonnen werden?

Vergleichende Untersuchungen belegen einen Rückgang der auf Wahlen ausgerichteten Beteiligung in den seit Ende der siebziger Jahre geborenen Alterskohor-

11 Kurzfristig kann der Spardruck allerdings erheblich sein, da sich der staatliche Finanzierungsanteil nach den Wahlergebnissen richtet.

12 *Bukow, S.*: Die professionalisierte Parteiorganisation. Bedeutung und Selbstverständnis der Party Central Office, in: Jun, U./Höhne, B. (Hg.): Parteien als fragmentierte Organisationen, Opladen/Farmington Hills, 2010, 257-278.

ten. Deren Angehörige sind politisch und zivilgesellschaftlich nicht weniger engagiert; sie bevorzugen aber direkte und stärker themenbezogene Formen der Partizipation wie Petitionen oder Demonstrationen.¹³ Weil Parteien nur noch eine Möglichkeit unter vielen darstellen, sich politisch zu betätigen, stehen sie in einem Rekrutierungswettbewerb mit sozialen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen, die solchen individualisierten Beteiligungsformen größeren Raum geben. Viele europäische Parteien reagieren bereits seit den achtziger Jahren auf diese Entwicklung mit Versuchen, die Anreizstrukturen für eine Mitgliedschaft zu verbessern.

Um die Beteiligungspotenziale der politisch interessierten Bürger zu heben, müssen die Parteien an vielen Stellen gleichzeitig ansetzen. Prinzipiell lassen sich zwei Ansätze unterscheiden, die sich ergänzen, gleichzeitig aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Der erste Ansatz zielt darauf ab, die Partei für neue Unterstützer und Nicht-Mitglieder zu öffnen. Partizipationsangebote von unterschiedlicher Intensität und Dauer jenseits bzw. unterhalb der formalen Mitgliedschaft sollen die Schwelle für eine Mitarbeit absenken. Hierunter fallen z.B. Schnuppermitgliedschaften, Unterstützer-Netzwerke oder vergünstigte Mitgliedschaftsbeiträge. Der zweite Ansatz setzt auf eine Aktivierung der vorhandenen Mitglieder. Statt die Parteibasis durch direkte Kommunikation der Führung mit den Wählern zu umgehen, wie es im Konzept der professionellen Wählerpartei angelegt ist, sollen die Beteiligungsrechte der Mitglieder gestärkt werden.

Eine Möglichkeit, jüngere Menschen zum Beitritt zu ermuntern, wäre die Stärkung der „Fun-Komponente“, geht doch der „anödende Versammlungsritualismus“ der Parteien an den heutigen Partizipationsvorlieben offenkundig vorbei.¹⁴ „In order to be successful at recruiting young activists, parties and young party organisations need to somewhat ‘blur’ the boundary between the private and the public spheres, between ideological struggle and fun, between what drives our ‘moral minded’ and our ‘social minded’ young party members”.¹⁵

13 *Melo, D. F./Stockemer, D.*: Age and Political Participation in Germany, France and the UK: A Comparative Analysis, in: *Comparative European Politics*, 12/1 (2014), 33-53.

14 *Wiesendahl, E.*: Kein Frischblut mehr. Anmerkungen zur Erforschung der Nachwuchskrise der Parteien, in: von Alemann, U./Morlok, M./Spier, T. (Hg.): *Parteien ohne Mitglieder?*, Baden-Baden, 2013, 79-125, hier 112.

15 *Bruter, M./Harrison, S.*: The Future of our Democracies. Young Party Members in Europe, Basingstoke, 2009. Unter den jungen Parteimitgliedern können drei Typen nach dem dominierenden Motiv ihres Engagements voneinander abgegrenzt werden: moralisch motivierte, sozial motivierte und professionell motivierte (vgl. ebd. S. 90).

Im Zuge einer Öffnung für Nicht-Mitglieder könnten beispielsweise mehr Möglichkeiten für eine zeitlich und thematisch begrenzte Mitarbeit geschaffen werden. Die Flexibilisierung innerparteilichen Engagements scheint gerade den gut gebildeten, oft hochgradig mobilen jungen Menschen entgegenzukommen, die sich gerne themenorientiert, punktuell und temporär in eine Partei einbringen möchten: „Junge, motivierte Nachwuchspolitiker wollen an inhaltlichen Fragen mitarbeiten, die Bundespolitik diskutieren und politische Grundsatzdebatten führen. Ihr politischer Elan, der so wichtig wäre für die trägen Großparteien, zerschellt jedoch am langweiligen Alltag der Orts- und Kreisverbände, die sich im kommunalen Klein-Klein verlieren“.¹⁶ Auch an der Aufstellung der Wahlkreiskandidaten für die Parlamentswahlen oder gar an der Auswahl der Spitzenkandidaten könnten Nicht-Mitglieder beteiligt werden. Werden von den Parteiführungen solche Vorschläge gemacht, stoßen sie aber in der Regel auf den Widerstand der Parteimitglieder, die eine Entwertung ihrer Parteimitgliedschaft befürchten.

Reduzierte Mitgliedsbeiträge sollen die Eintrittshürde senken. Parteien haben die Möglichkeit eine (etwa auf ein Jahr) zeitlich begrenzte Schnuppermitgliedschaft anzubieten oder sie können langfristig deutlich vergünstigte Mitgliedsbeiträge anbieten. Die zweite Option besitzt den Vorteil, dass die Jungmitglieder der Partei nach Ablauf des beitragsfreien Jahres vermutlich nicht wieder den Rücken kehren. So verlangt die Labour Party ihren unter-19-jährigen Mitgliedern seit 2012 nur noch den symbolischen Jahresbeitrag von einem Pfund ab, Unter-24-jährige entrichten diesen Betrag monatlich.¹⁷

Eine Ausweitung der Beteiligungsrechte für die Basis kann den Mitgliederverlust der Parteien nicht stoppen.¹⁸ Ihr Potenzial liegt in der Aktivierung der sonst größtenteils passiven Parteimitglieder. Für *Wiesendahl*¹⁹ „verbindet sich Partizipation in Parteien mit einem individuellen Zurechnungs- und Frustrationsproblem, weil Mitglieder (...) in der Regel nur an Debatten (...) partizipieren, ohne nachvollziehen zu können, wohin ihre Inputs mit welchen Transferverlusten die vertikalen und horizontalen Kommunikationskanäle durchwandern und wo sie

16 *Bauer, M.*: Sehnsucht nach Nähe. Zum Problem der Repräsentation und Partizipation in der deutschen Mitgliederpartei, in: *Politische Studien*, 58/414 (2007), 40–50, hier 43.

17 *Bennie, L./Russell, A.*: Radical or Compliant? Young Party Members in Britain, Paper prepared for Elections, Public Opinion and Parties (EPOP) Conference, University of Oxford, 7 – 9th September 2012, 2012.

18 *Schlote, S.*: Stoppt mehr Partizipation den Mitgliederverlust? Mitgliederentwicklung und innerparteiliche Mitbestimmung bei sozialdemokratischen Parteien in Europa, Berlin, 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08557.pdf>.

19 *Wiesendahl, E.*: Kein Frischblut mehr, a.a.O., 113.

enden.“ Um dem entgegenzuwirken, könnte man z.B. im Rahmen des bestehenden Delegiertensystems versuchen, die langwierigen Prozesse programmatischer Mitarbeit zu entschlacken, indem man das Territorialprinzip lockert und die Programmentwicklung stärker in die Hand inhaltlicher Arbeitsgruppen legt (deren Stimmgewicht auf den Parteitag erhöht werden könnte). Oder man lässt das Delegiertensystem ganz hinter sich bzw. ergänzt es so, dass die Mitglieder wichtige personelle und Sachentscheidungen selbst treffen und damit über die inhaltliche Richtung und Strategie der Partei stärker als heute mitentscheiden. Mögliche Maßnahmen, die in Teilen schon praktiziert werden, wären beispielsweise Urwahlen des Spitzenpersonals, Mitgliederentscheide in Sachfragen, die Aufstellung der Parlamentskandidaten durch Mitgliedervollversammlungen oder ein Antragsrecht auf Parteitag der oberen Gliederungsebenen. Direkte innerparteiliche Demokratie in Sachfragen wird allerdings in der Forschung überwiegend kritisch gesehen.²⁰ Eingewandt wird unter anderem, dass eine direkte Mitsprache der Parteimitglieder die politische Handlungsfähigkeit der Parteien einschränke und ein imperatives Mandat für die Parteiführung im politischen Alltagsgeschäft nicht praktikabel sei. Entscheidungen in komplexen Sachfragen könnten die Mitglieder zudem überfordern. Auf deutlich positivere Resonanz stößt die Beteiligung der Mitglieder in Personalfragen. Hier gilt es aber zu bedenken, dass ein Mitglied wahrscheinlich nur dann teilnehmen wird, wenn seine eigene Stimme auch einen Einfluss auf den Wahlausgang hat. Dazu muss es mindestens eine Auswahl zwischen zwei Kandidaten geben, deren politische Angebote klare Alternativen darstellen.

Stünden den Mitgliedern solche direkten Beteiligungsrechte zur Verfügung, müsste die Parteispitze sie auf ähnliche Weise ansprechen und zu überzeugen versuchen wie die Wähler. Dies könnte auch unter Wettbewerbsgesichtspunkten von Vorteil sein, weil die Parteien durch die plebiszitären Kampagnen mehr öffentliche Aufmerksamkeit erlangen. Strittig bleibt, ob es sich bei der Erweiterung der Mitgliederrechte tatsächlich um ein basisdemokratisches Instrument handelt, oder nicht vielmehr um eine Zentralisierung der Entscheidungsmacht in den Händen der Parteiführung, die auf diese Weise die einflussreiche mittlere Funktionärschicht ausschalten möchte.²¹

20 Steinberg, R.: Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 45/2 (2014), 402-415; Schieren, S., Parteiinterne Mitgliederbefragungen: Ausstieg aus der Professionalität? Die Beispiele der SPD auf Bundesebene und in Bremen sowie der Bundes-F.D.P., in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27/2, 1996, 214-229.

21 Michelsen, D./Walter, F.: Beyond New Labour? Zur Selbstfindung der britischen Sozialdemokratie, in: Butzlaff, F./Micus, M./Walter, F. (Hg.): Genossen in der Krise?, Göttingen, 2011, 129-150.

Weitere Chancen, die Partizipationsmöglichkeiten auszubauen, ergeben sich durch die Digitalisierung. Vereinzelt Angebote wie virtuelle Ortsvereine oder *Pads*, in denen mehrere Mitglieder gleichzeitig online einen Antrag erarbeiten können, gibt es bereits heute, ihre Nutzung und ihr Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung und Entscheidungsfindung bleiben bislang jedoch gering. Auch die von der Piratenpartei bekannt gemachte *Software Liquid Feedback*,²² die eine besonders anspruchsvolle deliberative Partizipationsform darstellt, konnte sich unter deren internetaffinen Mitgliedern nur begrenzt durchsetzen: in den Abstimmungen wurden in der Regel nicht mehr als 400 bis 700 Stimmen abgegeben.²³

IV. Mehr Basisdemokratie – die Reformen im Überblick

Die deutschen Parteien haben seit den neunziger Jahren ihre Organisationsstrukturen in mehreren Wellen reformiert. Neben der Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten für die Parteimitglieder und einer Öffnung der Partei für Nicht-Mitglieder ging es ihnen dabei zugleich um eine Professionalisierung der Parteiarbeit. Es ist nicht ohne Ironie, dass die Reformen nur in dem letzten Punkt weitgehend wirksam geworden sind, der sich ganz in die Logik der professionellen Wählerpartei fügt. Die erweiterten Beteiligungsrechte kamen dagegen in der Praxis kaum zum Tragen und die Öffnung für Nicht-Mitglieder wurde nur halbherzig betrieben.

Bei der Ausgestaltung der Partizipationsreformen sind die Parteien an den rechtlichen Rahmen des Parteiengesetzes und der Wahlgesetze in Bund und Ländern gebunden. Gemäß § 9 Abs. 4 PartG ist der Parteitag das oberste Beschlussorgan des jeweiligen Gebietsverbandes einer Partei. Er wählt unter anderem den Parteivorstand. Wollten Parteien eine rechtlich verbindliche Urwahl des Parteivorstandes zur Regel machen, müssten sie das Parteiengesetz ändern. Die Bestimmung von Spitzen- oder Kanzlerkandidaten per Urwahl ist nach überwiegender Auffassung rechtlich zulässig, da das Parteiengesetz und die

- 22 Mit Hilfe der Software soll das Konzept der Liquid Democracy in der innerparteilichen Willensbildung verwirklicht werden. Nach diesem Konzept kann sich jedes Parteimitglied sein individuell zugeschnittenes System der Mitbestimmung basteln, indem es sein Stimmrecht bei den Abstimmungen entweder selber ausübt oder an einen oder mehrere Stellvertreter überträgt. Zudem kann jedes Mitglied Vorschläge einbringen bzw. bereits eingebrachte Vorschläge kommentieren und korrigieren.
- 23 Hensel, A./Klecha, S./Walter, F.: Meuterei auf der Deutschland. Ziele und Chancen der Piratenpartei, Berlin, 2012, 78.

Wahlgesetze nur die Wahl der Vorstände bzw. die Kandidatenaufstellung zum Bundestag und zu den Landtagen regeln.²⁴

Für die SPD begann die Ära der Parteireformen mit den Vorschlägen der Blessing-Kommission, die auf dem Wiesbadener Parteitag 1993 debattiert wurden. Die Möglichkeit, Kandidaten für Parlamente auf kommunaler, Landes- und Bundesebene durch eine Mitgliedervollversammlung zu wählen, den Kanzlerkandidaten per Urwahl zu bestimmen und die Mitglieder auch in Sachfragen entscheiden zu lassen, sind seither im Parteistatut verankert. Nicht durchsetzen konnte sich der Parteivorstand mit dem Vorschlag einer konsultativen Mitgliederbefragung in Sachfragen. Die Delegierten befürchteten eine taktische Nutzung durch die Parteiführung, um so die Gremien zu umgehen.²⁵

Im Jahr 2000 legte Generalsekretär *Franz Müntefering* Vorschläge für eine Öffnung der Partei und Professionalisierung der Parteiarbeit vor. Diese sahen unter anderem offene Vorwahlen bei der Kandidatenaufstellung, eine Verjüngung der Bundestagsfraktion und die Platzierung von Quereinsteigern auf aussichtsreichen Listenplätzen vor.²⁶ Die Idee, Vorwahlen einzuführen, stieß schon im Parteivorstand auf so starke Vorbehalte, dass sie nicht weiter verfolgt wurde.²⁷ Etwa zeitgleich entwickelte *Münteferings* Mitarbeiter *Matthias Machnig* das Konzept der „Netzwerkpartei“. Jenseits der formalen Mitgliedschaft sollte die Partei Bindungen zu zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen und Dialogpartnern knüpfen, die je nach Bedarf aktiviert werden konnten. Kritiker sahen darin eine Abkehr vom Prinzip der Mitgliederpartei.²⁸

Der Absturz der SPD bei der Bundestagswahl 2009 leitete eine neue Reformrunde ein.²⁹ Um die Basis „mitzunehmen“, führte man zunächst eine Befragung sämtlicher Ortsvereine durch. Dabei zeigte sich, dass die Mitglieder einer Abkehr vom Delegiertenprinzip weiterhin skeptisch gegenüberstanden. Bei den Beteiligungsrechten begnügte man sich damit, die bestehenden Instrumente an-

24 *Niclauff, K.*: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 2. Aufl., Paderborn u.a., 2002, 219.

25 *Jun, U.*: Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich, Frankfurt/New York, 2004, 140 ff.

26 *Müntefering, F.*: Demokratie braucht Partei. Die Chance der SPD, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31/2 (2000), 337-342.

27 *Von Alemann, U./Godewerth, T.*: Die Parteiorganisation der SPD. Erfolgreiches Scheitern?, in: Schmid, J./Zolleis, U. (Hg.): Zwischen Anarchie und Strategie, Wiesbaden, 2005, 158-171, hier 160.

28 *Dürr, T.*: Es fährt ein Zug nach nirgendwo, in: Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 48/1-2 (2001), 16-20.

29 *Bukow, S.*: Die Wiederentdeckung der mitgliedschaftsbasierten Parteiorganisation. Ziele, Prozess und Ergebnisse der SPD-Parteireform 2009-2011, in: Niedermayer, O./Höhne, B./Jun, U. (Hg.): Abkehr von den Parteien?, Wiesbaden, 2013, 231-259.

zupassen oder auszubauen. Der Vorschlag der Parteispitze, die Mitglieder standardmäßig über den Vorsitzenden und die Vorstände entscheiden zu lassen, wurde stark abgeschwächt. Bei der Wahl des Vorsitzenden soll das Verfahren nur gelten, wenn mehr als eine Person kandidiert, bei den Vorstandswahlen ist eine Mitgliederbefragung nicht verpflichtend. Die von Parteichef *Gabriel* vorgeschlagene Auswahl des Kanzlerkandidaten mittels offener Vorwahlen fand erneut keine Mehrheit. Um die Partei weiter zu öffnen, wurde die bereits seit 2005 bestehende Regelung zur Gastmitgliedschaft um das Instrument einer Unterstützermemberschaft ergänzt. Ohne (Probe-)Mitglied zu werden, können Interessierte in der SPD nun den Status eines Unterstützers erlangen und haben in Arbeitsgemeinschaften und Themenforen die vollen Mitgliedsrechte. Sowohl Gastmitgliedschaft als auch Unterstützerstatus sind beitragspflichtig (30 Euro im Jahr).

Zurückhaltender als in der SPD gestalteten sich die Reformbemühungen in der CDU. Wegen der stark föderalen Prägung der Partei gingen diese zumeist von einzelnen Landesverbänden aus, die mit ihren Vorstößen aber am Widerstand der Parteitagsdelegierten regelmäßig scheiterten. Erst auf dem Bundesparteitag 1995 nahm die Partei das Instrument der konsultativen Mitgliederbefragung zur Wahl des Parteivorsitzenden in ihre Satzung auf. Darüber hinaus wurde eine Ämterbegrenzung auf maximal drei Vorstandsposten und die Einführung einer Gastmitgliedschaft beschlossen. Der Vorschlag, auch Mitgliederbefragungen zu Sachthemen zuzulassen und eine verbindliche Frauenquote festzuschreiben, scheiterte.³⁰ Ein als Konsequenz aus der Spendenaffäre von Generalsekretär *Laurenz Meyer* 2001 vorgelegtes Papier, das diese Vorschläge wiederaufnahm und zum Teil noch erweiterte, musste nach hartem innerparteilichem Widerstand zurückgezogen werden. Auf dem Leipziger Parteitag 2003 wurde schließlich das Konzept der „Bürgerpartei“ beschlossen, das in seinem Öffnungsziel gegenüber der Gesellschaft starke Ähnlichkeiten mit dem „Netzwerkpartei“-Konzept der SPD aufwies.³¹ Gleichzeitig kam es zu einer Stärkung der Mitgliederrechte. Beispielsweise sollten auf Kreisebene Mitglieder- statt Delegiertenparteitage möglich sein. Mitgliederbefragungen wurden nun erstmals auch in Sachfragen zugelassen. Zudem verlor der Bundesvorstand sein alleiniges Initiativrecht. Mitgliederbefragungen auf Bundes-, Landes-, oder Kreisebene können von einem Drittel der nachgeordneten Gebietsverbände beantragt werden, wenn der Vor-

30 *Bösch, F.*: Macht und Machtverlust. Die Geschichte der CDU, Stuttgart/München, 2002, 146.

31 *Wiesendahl, E.*: Mitgliederparteien am Ende. Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden, 2006, 167f.

stand der jeweiligen Gliederungsebene mit absoluter Mehrheit zustimmt. Eine Initiierung „von unten“ durch die Parteimitglieder war in dem Reformkonzept nicht enthalten und wurde auch später nicht eingeführt.

Nach der Neuauflage der Großen Koalition 2013 rückte das Thema Organisationsreform erneut auf die Tagesordnung. Im Juni 2014 beschloss die CDU die Einsetzung einer Kommission, an deren Arbeit sich über ein Online-Netzwerk auch die Mitglieder beteiligen konnten. Der von Generalsekretär *Peter Tauber* ein Jahr später vorgelegte Abschlussbericht sieht unter anderem vor, dass künftig – bei einer bestimmten Anzahl von Unterstützungsschriften – auch Mitglieder ein Antragsrecht auf den Parteitag erhalten. Darüber hinaus sollen die digitalen Beteiligungsmöglichkeiten in den Beratungen der Bundesfachausschüsse gestärkt werden. Das Konzept wurde vom Bundesvorstand gebilligt und liegt dem Ende 2015 stattfindenden Parteitag zur Beschlussfassung vor.

Einzig die CSU widersetzte sich in den neunziger Jahren dem Trend der Partizipationsreformen.³² Aufgrund ihrer langjährigen Vormachtstellung im bayerischen Parteiensystem war der Reformdruck bei ihr geringer als in den anderen Parteien. Ein umfassendes Reformkonzept wurde erst nach dem schlechten Abschneiden bei der Landtagswahl 2008 erarbeitet. Dazu veranstaltete die CSU einen Online-Dialogprozess sowie ca. 100 Diskussionsveranstaltungen für Mitglieder und Interessierte. 2010 beschloss der Parteitag die Einführung von Mitgliederbefragungen zu Sach- und Personalfragen auf allen Ebenen der Partei. Die Abstimmung kann als Brief- wie auch als Onlineabstimmung stattfinden. Antragsberechtigt sind der Landesvorstand oder ein Drittel der untergeordneten Gebietsverbände, nicht aber die Parteibasis. Ein weiterer Meilenstein war die Verabschiedung der in der Partei lange umstrittenen Frauenquote.³³ Um die CSU nach außen zu öffnen, wurde die Möglichkeit geschaffen, Mitglied im virtuellen Verband *CSUnet* zu werden. 2014 führte die CSU ergänzend zur seit dem Jahr 2000 bestehenden Gastmitgliedschaft das Instrument der zweijährigen Probemitgliedschaft ein, die sich explizit an die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaften (Frauen Union, Senioren Union und Junge Union) richtet. Ziel ist es, diese leichter für eine Mitgliedschaft in der Mutterpartei zu gewinnen.

Dass Parteien vor allem in Krisenzeiten dazu tendieren, ihre inneren Strukturen zu reformieren, bestätigt die FDP. Die Liberalen beschlossen auf ihrem Bundes-

32 *Kießling, A.*: Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind Parteien reformierbar?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51/10 (2001), 29-37, hier 34.

33 *Weigl, M.*: Etappensieg, nicht Zieleinlauf. Die CSU auf halbem Weg zur Erneuerung, in: *Niedermayer, O.* (Hg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2013*, Wiesbaden, 2015, 71-101, hier 80.

parteitag 2013 zum einen, das in ihrer Satzung seit 1997 vorhandene Instrument des Mitgliederentscheids in Sachfragen auszuweiten. Nunmehr ist ein solcher Entscheid auch über den/die Spitzenkandidat/en/in zur Bundestagswahl möglich. Zudem wurde klarer geregelt, was Gegenstand eines Mitgliederentscheids sein kann. Urabstimmungen über innerparteiliche Spitzenämter oder zur Besetzung öffentlicher Wahlämter werden ausdrücklich ausgeschlossen. Neben der Briefwahl sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Online-Abstimmungen möglich. Zum anderen erweiterte die FDP das Antragsrecht auf den Parteitag, das bis dahin ausschließlich den Organen, Gliederungen und Delegierten vorbehalten war, auf die Parteibasis. 250 Mitglieder können nun zusammen einen solchen Antrag stellen.³⁴ Eine Gastmitgliedschaft ist in der Bundessatzung der Liberalen nicht geregelt, da die FDP-Mitgliedschaft nach den jeweiligen Regelungen in den Satzungen der Landesverbände erworben wird. Eine zeitlich und thematisch begrenzte „Kampagnemitgliedschaft“ wurde schon 1998 eingeführt.³⁵

Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sind die Parteien mit den am weitesten ausgebauten Beteiligungsrechten der Mitglieder. Das erklärt, warum die Reformediskussionen und -prozesse hier zum Teil unter „umgekehrten Vorzeichen“ abliefen.³⁶ Bei den Grünen gehört die Basisdemokratie zu ihren Gründungsprinzipien. Ein Mitgliederentscheid „zu allen Fragen der Politik“ war bei ihnen von Anfang an vorgesehen. Da sich viele der basisdemokratischen Instrumente in der Praxis als untauglich erwiesen, nahm sie die Partei später zurück. Neben dem Rotationsprinzip betraf dass unter anderem die Trennung von Amt und Mandat, die 2003 nach heftigen Diskussionen durch einen Mitgliederentscheid „entschärft“ wurde. Die Mitwirkung von Nicht-Mitgliedern spielte für das Innenleben der Grünen von jeher eine wichtige Rolle, weshalb sie durch eine nachträgliche Öffnung nicht erst ermöglicht werden musste. Dennoch entschloss sich die Partei 2006 zur Einführung einer förmlichen sechs-monatigen, kostenfreien Probenmitgliedschaft.³⁷

In der Partei Die Linke sind Mitgliederentscheide „zu allen politischen Fragen in der Partei“ und seit dem Bundesparteitag 2014 auch über „herausgehobene Per-

34 Vergleichbare Regelungen in ihrer Satzung kennen nur Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Bei den Grünen sind für einen Antrag 20 Mitglieder erforderlich, bei der Linken ist sogar jedes einzelne Mitglied antragsberechtigt.

35 *Walter-Rogg, M.*: Parteireformen und ihre Wirkung auf die Mitgliederentwicklung, in: von Alemann, U./Morlok, M./Spier, T. (Hg.): a.a.O., 247-269, hier 263.

36 *Kießling, A.*: a.a.O., 29.

37 *Neumann, A.*: Das ‚Jahrzehnt der Parteireform‘ – Ein Überblick über die Entwicklungen, in: von Alemann, U./Morlok, M./Spier, T. (Hg.): a.a.O., 239-245, hier 244.

sonalfragen“ möglich. Das Quorum für die Initiierung eines Mitgliederentscheids wurde auf demselben Parteitag herabgesetzt. Schon die PDS hatte Urabstimmungen in ihrem ersten Statut von 1991 verankert. Auch was die Rechte der von ihr als „SympathisantInnen“ bezeichneten Nicht-Mitglieder angeht, war die ehemalige Linkspartei.PDS den anderen deutschen Parteien voraus. Seit dem Zusammenschluss von Linkspartei.PDS und WASG firmieren die SympathisantInnen unter der Bezeichnung Gastmitglieder. Die Linke hat die umfangreichen Rechte für Nicht-Mitglieder mittlerweile beschränkt.³⁸

Zusammengefasst sehen die in den verschiedenen Reformrunden verabschiedeten Regeln wie folgt aus: Bei den meisten Parteien hat ein Mitgliederentscheid die Qualität eines Parteitagsbeschlusses, wohingegen Mitgliederbefragungen formal unverbindlich sind und lediglich eine faktische Bindungswirkung für die Partei(führung) erzeugen. Die CDU sieht auf Bundesebene keinerlei verbindliche Mitspracherechte ihrer Mitglieder vor. Gleiches gilt für die CSU. Urwahlen können (außer bei den Unionsparteien) sowohl „von oben“ durch die Parteispitze als auch in Form eines Mitgliederbegehrens „von unten“ durch die Basis aufgelöst werden. Nur bei der Linken bleibt dem Bundesvorstand das Recht vorenthalten, einen Mitgliederentscheid zu initiieren. Für den Erfolg eines Mitgliedervotums gibt es entweder keinerlei Hürden, ein Beteiligungsquorum oder – wie bei der FDP – ein Zustimmungsquorum. Die Parteien haben bestimmte Schonfristen vereinbart, denen der Beschluss eines Mitgliederentscheids unterliegt; in dieser Zeit darf kein neuer Beschluss in der jeweiligen Sache herbeigeführt werden. Bei Grünen und Linken beträgt die Frist zwei Jahre. Bei den Sozialdemokraten gibt es keine Sperrfrist. Ein Parteitag kann hier den Beschluss einer Urwahl theoretisch unmittelbar wieder aufheben, allerdings in den ersten zwei Jahren nur mit der erhöhten Anforderung einer Zweidrittelmehrheit. Das bedeutet zugleich, dass ein Mitgliederentscheid in der SPD nicht einem Parteitagsbeschluss gleichgestellt ist.³⁹

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verfahrensvorschriften der Parteien bei Mitgliedervoten:

38 Bukow, S.: Die professionalisierte Mitgliederpartei. Politische Parteien zwischen institutionellen Erwartungen und organisationaler Wirklichkeit, Wiesbaden, 2013, 156.

39 Bukow, S.: Die Wiederentdeckung der mitgliedschaftsbasierten Parteiorganisation. Ziele, Prozess und Ergebnisse der SPD-Parteireform 2009-2011, in: Niedermayer, O./Höhne, B./Jun, U. (Hg.): a.a.O., 231-259, hier 249.

Tabelle 1: Verfahrensvorschriften der Bundesparteien bei Mitgliederbefragungen und -entscheiden

Partei	Auslösende Instanz	Quorum	Zustimmung
CDU*	Auf Antrag von 1/3 der Landesverbände und Zustimmung des Bundesvorstands (absolute Mehrheit)	kein Quorum	einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen
CSU*	Vorstandsbeschluss (absolute Mehrheit) 1/3 der nachgeordneten Gebietsverbände	33% Beteiligung	einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen
SPD	Parteivorstandsbeschluss (3/4-Mehrheit) Parteitagbeschluss 2/5 der Bezirksvorstände Begehren von 10% der Mitglieder	20% Beteiligung	Sachfragen: einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen Urwahl Kanzlerkandidat: 50% der abgegebenen Stimmen; in der Stichwahl genügt die einfache Mehrheit
Grüne	Bundesvorstand und Parteirat gemeinsam (2/3-Mehrheit) Bundesversammlung Länderrat Frauenrat 3 Landesverbände 1/10 der Kreisverbände 5% der Mitglieder	kein Quorum	einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen
Linke	Landesverbände und Kreisverbände, die zusammen 25% der Mitglieder repräsentieren 8 Landesverbände Parteitagbeschluss Bundesausschuss 5% der Mitglieder	25% Beteiligung	einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen
FDP	Vorstandsbeschluss Bundesparteitag 5 Landesvorstände oder -parteitage 100 Kreisverbände 5% der Mitglieder	Zustimmungsquorum: 15% der Mitglieder**	Sachfragen: einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, 15% der Mitglieder Urwahl Spitzenkandidat: s. oben. Erfüllt kein Bewerber das Erfordernis, entscheidet der Bundesparteitag

* konsultative Mitgliederbefragung

** Befragung statt Entscheid, wenn Quorum nicht erreicht

Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand der Satzungen und Organisationsstatute der Parteien.

V. Was haben die erweiterten Partizipationsrechte bewirkt?

Der Überblick zeigt, dass von einem radikalen Umbau der Organisationsstrukturen der Parteien durch die Reformen keine Rede sein kann; die neuen partizipatorischen Instrumente wurden an die bestehenden Strukturen allenfalls „angebaut“.

Bezieht man die überschaubare Nutzungspraxis der Instrumente mit ein, verwundert es nicht, dass die Reformen unter dem Strich von der Politikwissenschaft nahezu übereinstimmend als wenig erfolgreich bewertet werden.⁴⁰ Weder konnte die Zahl der Mitglieder insgesamt nennenswert erhöht bzw. der demographisch bedingte Mitgliederschwund verlangsamt werden, noch ist die Mitgliedschaft jünger oder weiblicher geworden. Wenig gebracht hat die Öffnung für Gastmitglieder. Deren Zahl belief sich in der SPD 2014 auf rund 1.400, von denen aber nach Ende der „Schnupperfrist“ nur rund ein Viertel bis ein Drittel in der Partei verblieben.⁴¹ Das Scheitern wird vor allem damit erklärt, dass die Reformen aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nur sehr unvollständig verfolgt und umgesetzt würden. So kritisiert Wiesendahl⁴² das Fehlen von Nachhaltigkeit, einer systematischen Erfolgskontrolle und gegebenenfalls notwendiger Nachsteuerungen. Die Durchsetzung hänge zu sehr von einzelnen „Reformmotoren“ in der Führung ab, sodass Reformprozesse mit Wechseln an der Parteispitze ins Stocken gerieten. Exemplarisch dafür steht die von *Björn Engholm* 1993 initiierte Parteireform der SPD, die von seinem Nachfolger Rudolf Scharping nicht weiter betrieben wurde. Anders als 1958 fehlte es der SPD-Spitze am Willen und an der Macht, die Vorhaben gegen den Widerstand der Funktionäre durchzusetzen.⁴³ Beim Thema „Ämterbegrenzung“ machte die CDU ähnliche Erfahrungen. Öffnungsversuche für Nicht-Mitglieder stießen zudem auf den Widerspruch an der Basis, die darin eine Entwertung der eigenen Mitgliederrechte erblickte. Diese Kritik wird im Übrigen von der Bevölkerung mehrheitlich geteilt, die es durchaus richtig findet, wenn Mitglieder mehr Privilegien genießen als Nicht-Mitglieder.⁴⁴

Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern wie etwa Großbritannien⁴⁵ haben die Reformen in der Bundesrepublik keine Abkehr vom Delegiertenprinzip nach sich gezogen; allenfalls auf der Kreisebene kann von einer gewissen

40 *Jun, U.*: Organisationsreformen der Mitgliederparteien ohne durchschlagenden Erfolg: Die innerparteilichen Veränderungen von CDU und SPD seit den 1990er Jahren, in: ders./Niedermayer, O./Wiesendahl, E. (Hg.): Die Zukunft der Mitgliederpartei, Opladen/Farmington Hills, 2009, 187-210; *Wiesendahl, E.*: Mitgliederparteien am Ende, a.a.O., 167f.

41 Angabe der Parteizentrale. Die CDU-Bundesgeschäftsstelle wollte die entsprechenden Daten auch auf mehrfache Nachfrage nicht herausgeben.

42 *Wiesendahl, E.*: Mitgliederparteien am Ende, a.a.O., 161.

43 *Walter, F.*: Partei der ewigen 70er: Zur Krise der SPD in der Ära Scharping, in: Politische Vierteljahresschrift, 36/4 (1995), 706-718, hier 716.

44 *Decker, F./Lewandowsky, M./Solar, M.*: Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation, Bonn, 2013, 106.

45 *Cross, W./Blais, A.*: Who Selects the Party Leader?, in: Party Politics, 18/2 (2012), 127-150.

Verdrängung die Rede sein.⁴⁶ Letzteres hat sicher auch damit zu tun, dass die Durchführung von Mitgliederversammlungen leichter wird, wenn es weniger Mitglieder gibt. Auf der Bund- und Landesebene stellen Mitgliederentscheide und -befragungen weiter die Ausnahme dar. Am weitesten klaffen Reformwünsche (der Führung) und Reformergebnis bei der SPD auseinander.

Auf der Bundesebene gab es seit den neunziger Jahren unter allen Parteien zehn⁴⁷ Mitgliedervoten, die in der Öffentlichkeit unterschiedliche Aufmerksamkeit erfuhren. CDU und CSU haben von den direktdemokratischen Instrumenten auf Bundesebene bislang noch keinen Gebrauch gemacht, SPD und Grüne je zwei Mal, Linke und FDP je drei Mal. Häufiger kommen Mitgliederbefragungen und -entscheide auf der Landesebene zum Einsatz. In den Landesverbänden von SPD und CDU gab seit den neunziger Jahren allein 24 Mitgliedervoten zu Personalfragen.⁴⁸ Hinzu kommen einzelne Abstimmungen über Sachfragen, insbesondere Koalitionsentscheidungen.

Tabelle 2: Mitgliederbefragungen und -entscheide der deutschen Parteien auf Bundesebene

Jahr	Partei	Gegenstand	Ergebnis
1991	PDS	Statut	angenommen
1993	SPD	Parteivorsitz	Wahl von Rudolf Scharping
1995	FDP	großer Lauschangriff	angenommen
1997	FDP	Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht	am Quorum und fehlender Zustimmung gescheitert
2003	Grüne	Aufhebung der strikten Trennung von Amt und Mandat	angenommen
2010	Linke	Doppelspitze	angenommen
2011	Linke	Parteiprogramm	angenommen
2011	FDP	Ablehnung Euro-Rettungsschirm*	am Quorum und fehlender Zustimmung gescheitert
2012	Grüne	Spitzenkandidaten zur Bundestagswahl	Wahl von Jürgen Trittin und Katrin Göring-Eckardt
2013	SPD	Koalitionsvertrag / Große Koalition	angenommen

*Mitgliederbegehren

Quelle: eigene Zusammenstellung.

46 Schroeder, W./Neumann, A.: Organisationsreformen von SPD und CDU auf Landesebene, in: Schalt, F. u.a. (Hg.): Neuanfang statt Niedergang – Die Zukunft der Mitgliederparteien, Berlin, 2009, 333-353, hier 347.

47 Nicht mitgerechnet sind die Mitgliederentscheide zum Zusammenschluss von Grünen und Bündnis 90 sowie zum Zusammenschluss von WASG und Linkspartei.PDS.

48 Detterbeck, K.: Urwahlen in den deutschen Landesparteien, in: Münch, U./Kranenpohl, U./Gast, H. (Hg.): Parteien und Demokratie, Baden-Baden, 2014, 113-132.

Ähnlich wie auf der staatlichen Ebene kommen plebiszitäre Verfahren in den Parteien vorzugsweise dann zum Einsatz, wenn es klare Entscheidungsalternativen gibt. In Personalfragen heißt das, dass zwei oder mehrere Bewerber um ein Amt konkurrieren (müssen). Weil die in ihrer Außendarstellung auf möglichst große Geschlossenheit programmierten Parteien solche Situationen möglichst umgehen wollen, werden diese im Kontext des Delegiertensystems oft mit dem martialisch klingenden Begriff der „Kampfkandidatur oder -abstimmung“ umschrieben. Reicht die Parteiführung die Entscheidung an die Basis weiter, kann das konfliktlastend wirken und die Legitimität der Entscheidung selbst erhöhen. Dies gilt auch für Entscheidungen in Sachfragen. Plebiszitäre Verfahren bieten sich vor allem bei programmatischen und strategischen Grundsatzfragen an, über die es in der Führung und unter den Funktionären unterschiedliche Positionen gibt. Ein typischer Anwendungsfall sind z.B. die sich im Zuge der Pluralisierung des Parteiensystems offener gestaltenden Koalitionsentscheidungen.

Weil die Mitgliederbefragungen und -entscheide – wie die Übersicht zeigt – fast ausnahmslos „von oben“, also auf Initiative der Parteiführung ausgelöst wurden, werden sie in der Literatur nicht selten als reine „Legitimationsbeschaffungsverfahren“ apostrophiert.⁴⁹ Diese Einschätzung greift zu kurz. Zwar gibt es eine Reihe von Beispielen für eine machtpolitische Instrumentalisierung. So entsprang etwa die Entscheidung der SPD, den Vorsitzenden im Rahmen einer Urwahl zu bestimmen, 1993 vor allem dem Wunsch der Führung, *Gerhard Schröder* als Vorsitzenden und potenziellen Kanzlerkandidaten zu verhindern.⁵⁰ Ähnlich lag der Fall beim FDP-Mitgliederentscheid über den „großen Lauschangriff“. Hier war die Partei durch ihren Koalitionspartner CDU/CSU unter starken Druck gesetzt worden, einen ablehnenden Parteitagbeschluss zu korrigieren. Die Ansetzung des Mitgliederentscheids durch die FDP-Spitze erfolgte dabei gegen den Willen ihrer eigenen Justizministerin *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger*, die nach dem für sie enttäuschendem Votum (die Mitglieder sprachen sich für

49 *Zeschmann, P.*: Mitgliederbefragungen, Mitgliederbegehren und Mitgliederentscheide: Mittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28/4 (1997), 698-712; *Florack, M./Grunden, T./Korte, K.-R.*: Strategien erfolgreicher Mitgliederrekrutierung der politischen Parteien, in: Schmid, J./Zolleis, U. (Hg.): a.a.O., 96-113.

50 *Seifert, J.*: Marktgesetze und innerparteiliche Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 41/1 (1996), 47-51. Dazu trug auch die Ausgestaltung des Verfahrens bei. Der Vorsitzende wurde in einem Wahlgang unter drei Kandidaten mit einfacher Mehrheit gewählt. Dabei erhielt Rudolf Scharping mit 40,3% die meisten Stimmen vor Gerhard Schröder (33,2%) und Heidemarie Wieczorek-Zeul (26,5%). Aus einer Stichwahl oder einem Verfahren mit Präferenzstimmen wäre Schröder womöglich als Sieger hervorgegangen (vgl. ebd. S. 47).

den „großen Lauschangriff“ aus) konsequenterweise zurücktrat.⁵¹ Ein weiteres Beispiel ist die 2003 von den Grünen-Mitgliedern beschlossene Aufhebung der strikten Trennung von Amt und Mandat. Dies entsprach einem lange gehegten Wunsch der Grünen-Parteispitze und war zuvor am Widerstand der Parteitagsdelegierten gescheitert.⁵²

Dieser Liste lassen sich aber einige durchaus eindrucksvolle Gegenbeispiele entgegenstellen. So kamen die Mitgliederentscheide der FDP über die Wehrpflicht (1997) und den Euro-Rettungsschirm (2011) beide gegen den Willen der Parteiführung zustande. Im ersten Fall wurde die Abstimmung von mehreren Landesverbänden beantragt, im zweiten Fall ging sie auf ein erfolgreiches Mitgliederbegehren des „Euro-Rebellen“ *Frank Schäffler* zurück.⁵³ Auch das überzeugende Votum der SPD-Mitglieder für die Große Koalition (2013)⁵⁴ darf nicht vergessen machen, dass die Parteiführung mit dem Entscheid ein Risiko einging. Angesichts der starken Vorbehalte an der Basis im Vorfeld der Koalitionsentscheidung hätte das Ergebnis durchaus anders ausfallen können.⁵⁵ Auch bei den personenbezogenen Voten handelte es sich in der Regel um offene Rennen, bei denen die Mitglieder eine reelle Entscheidungsalternative besaßen. Deren Anwendungsbereich ist aber mit zwei Ausnahmen (SPD 1993 und Grüne 2013) auf die Länderebene begrenzt geblieben. Zumindest bei den Grünen ist dies insofern erstaunlich, als die von ihnen praktizierte Doppelspitze die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Kandidaturen eigentlich erhöhen müsste.

Für die These der „von oben“ gesteuerten Verfahren spricht, dass mit dem Rettungsschirm-Entscheid der FDP bisher nur ein erfolgreiches Mitgliederbegehren stattgefunden hat. Zwei Versuche der SPD-Basis, ein Mitgliedervotum zu erzwingen (Agenda 2010 und Vorratsdatenspeicherung), scheiterten. Für ein echtes Mehr an Basisdemokratie müsste hier das Quorum spürbar gesenkt werden. Ein „von unten“ ausgelöster Mitgliederentscheid hätte aus Sicht der Basis den Vorteil, dass sie über die Formulierung der Frage und den Zeitpunkt der Abstimmung mitentscheiden könnte. So macht es z.B. einen Unterschied, ob die Mitglieder über einen bereits ausverhandelten Koalitionsvertrag abstimmen oder

51 *Dittberner, J.*: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden, 2010, 73.

52 *Walter-Rogg, M.*: a.a.O., 266.

53 Beide Entscheide scheiterten am Quorum und wurden nur als Mitgliederbefragung gewertet. Zudem folgte die Mehrheit der Mitglieder jeweils dem Gegenvorschlag der Parteiführung.

54 Bei einer unerwartet hohen Beteiligung von 78% stimmten 76% der Mitglieder dem Koalitionsvertrag zu.

55 *Dose, N.*: Innerparteiliche Demokratie: Der Mitgliederentscheid bei der SPD, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 63/4 (2014), 519-527, hier 526.

darüber, mit welcher Partei Koalitionsverhandlungen aufgenommen werden sollen – im letztgenannten Fall ist die Entscheidungsfreiheit der Basis offensichtlich größer. Ob niedrigere Hürden für Mitgliederbegehren und damit mehr Mitgliederentscheide tatsächlich wünschenswert sind, wird in der Politikwissenschaft unterschiedlich bewertet. Während die einen die Basisdemokratie dadurch erst verwirklicht sehen, betonen die anderen, das zu viel direkte Mitsprache der Parteimitglieder in Sachentscheidungen die politische Handlungsfähigkeit der Parteien einschränke und eine inhaltliche Festlegung der Führung (im Sinne eines imperativen Mandats) im politischen Alltagsgeschäft nicht praktikabel sei.

Einen nachhaltig positiven Einfluss auf die Mitgliederentwicklung haben die basisdemokratischen Verfahren bisher nicht ausgeübt. Wo es messbare Effekte gibt, sind sie eher konjunktureller Natur – so konnte etwa die SPD ihren Mitgliederschwind im Zuge des Basisentscheids über die Große Koalition Ende 2013 durch Neueintritte kurzfristig bremsen. Ein positiver Effekt lässt sich dagegen mit Blick auf die innerparteiliche Mobilisierung konstatieren. Durch direkte Partizipationsmöglichkeiten können wesentlich mehr Parteimitglieder erreicht werden als mit herkömmlichen Parteiveranstaltungen. Urwahlen werden von den Parteimitgliedern daher nicht nur gefordert, sondern auch angenommen.⁵⁶ Dass die Beteiligungsraten dabei je nach Interesse und empfundener Wichtigkeit der zur Abstimmung stehenden Frage schwanken, liegt in der Natur der Sache.

Was die künftige Entwicklung angeht, kann man mit der gebotenen Vorsicht folgende Prognosen wagen: Erstens wird der Ausbau der direkten Beteiligungsmöglichkeiten weitergehen. Dabei dürfte sich zugleich der in den jüngsten Reformrunden beobachtbare Trend fortsetzen, die Basis in die Prozesse stärker einzubinden. Zweitens möchten die Parteiführungen die Kontrolle über die Instrumente behalten, das heißt selber entscheiden, ob und wann diese zur Anwendung kommen. Obligatorische Urabstimmungen (etwa bei der Bestimmung von Spitzenkandidaten oder bei Koalitionsentscheidungen) liegen von daher ebenso wenig in ihrem Interesse wie erleichterte Mitgliederbegehren. Die restriktive Ausgestaltung der Beteiligungsrechte führt dazu, dass Mitgliederbefragungen und -entscheide, selbst wenn sie etwas häufiger stattfinden, die Ausnahme bleiben werden. Drittens steht eine Abkehr oder nennenswerte Modifikation des bestehenden Modells der Mitgliederpartei nicht zu erwarten. Hierfür sind neben den Widerständen der Funktionäre auch die Beharrungskräfte an der Basis zu

⁵⁶ *Laux, A.*: Was wünschen sich die Mitglieder von ihren Parteien?, in: Spier, T. u.a. (Hg.): a.a.O., 157-176, hier 167.

groß. Ein über die bislang wenig erfolgreichen Probe- oder Unterstützermemberschaften hinausgehendes Öffnungskonzept müsste darauf hinauslaufen, dass Nicht-Mitglieder und Unterstützer an der Auswahl der Kandidaten für wichtige Staats- und Regierungsämter beteiligt werden. Beim derzeitigen Stand der Organisationsreformen würde das bedeuten, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun. Warum sollten die Mitglieder in eine solche Öffnung einwilligen, solange ihnen selbst die Möglichkeit vorenthalten bleibt, ihre Spitzenkandidaten zu wählen?