

Die Rolle und Funktionen von Parteien in der deutschen Demokratie

Deutschland ist eine Parteiendemokratie. Die Parteien erfüllen eine Reihe wichtiger Aufgaben im politischen System. Sie stellen nicht nur das Personal für öffentliche Ämter und Mandate, sondern übernehmen auch andere Funktionen, von deren Erfüllung das Funktionieren und die Stabilität der deutschen Demokratie wesentlich abhängen.



Die Rolle der Parteien

Deutschland ist eine *Parteiendemokratie*. Viele sprechen auch von einem *Parteienstaat*, wobei dies oft mit Kritik an der zu großen Machtfülle der Parteien einhergeht. Unbestritten ist, dass die Parteien im politischen System eine zentrale Rolle spielen.

Sie tun dies zum einen, weil die *parlamentarische Demokratie* mit dem Bundestag als zentralem Verfassungsorgan eine starke Stellung der Parteien begünstigt.

Parteiendemokratie/
Parteienstaat

Parlamentarische
Demokratie

Bundestag

Zum anderen, weil sie wie keine andere Organisation alle *drei Bereiche* des politischen Systems durchdringen und damit als Scharnier zwischen den Bereichen wirken: Ihre Mitglieder bilden einen wesentlichen Teil der politischen Bürgerschaft, ihre außerparlamentarischen Organisationen sind ein wichtiger Teil des so genannten *intermediären Systems aus Parteien, Verbänden, Medien* und sozialen Bewegungen, das vermittelnd zur politischen Willensbildung beiträgt, und durch ihre *Fraktionen* und Regierungsmitglieder beherrschen sie den wichtigsten Teil des Regierungssystems auf der Bundes- und Länderebene. Faktisch gilt dies weitgehend auch auf der kommunalen Ebene, denn auch lokale Bürgervereinigungen sind, wenn sie eine feste Organisation haben und an Kommunalwahlen teilnehmen, im politikwissenschaftlichen Sinne Parteien.

Die zentrale Rolle der Parteien im politischen System wird dadurch rechtlich untermauert, dass sie als notwendiger Bestandteil der *freiheitlich demokratischen Grundordnung* durch *Art. 21 des Grundgesetzes* auf Verfassungsebene abgesichert sind. Ihre *Interner Link: Rechte und Pflichten*, die Ausgestaltung ihres Binnenlebens, ihre *Interner Link: staatliche (Teil-)Finanzierung* und ihre Aufgaben werden durch ein eigenes Gesetz, *das Parteiengesetz*, konkretisiert. Zudem kann ein Verbot von Parteien nur durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen werden.

Die Funktionen der Parteien

Jedes demokratische politische System muss vier wesentliche Aufgaben erfüllen: Politische Entscheidungen müssen diskutiert und getroffen werden (Politikformulierung), getroffene Entscheidungen müssen

Politische Systeme werden in jüngerer Zeit auch zunehmend unter den drei Teilaspekten der Politik, nämlich der *polity* (institutionelle Form), *politics* (Zustandekommen politischer Entscheidungen) und *policy* (politische Doktrin, Ziele und Beschlüsse), betrachtet. (Vgl. S. ...)

Intermediäres System. Siehe auch Politisches System, S. ...!

Fraktionen!?

Artikel 20 ist eigentlich der zentrale Artikel zur Freiheitlich Demokratischen Grundordnung. Der Artikel 21 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland enthält mehrere Grundaussagen zum Recht der politischen Parteien in Deutschland.

Das Parteiengesetz (QR-Code)



durchgeführt werden (Politikimplementation), der politische Prozess muss kontrolliert werden (Politikkontrolle) und die Personen, die in den Organen des Regierungssystems tätig sind, müssen rekrutiert werden (Personalrekrutierung).

Wesentliche Funktionen werden hier angerissen, die im weiteren Verlauf konkretisiert werden.

Vor allem im Bereich der Politikformulierung und Personalrekrutierung, aber auch bei der Politikkontrolle, werden den einzelnen politischen Parteien bzw. dem gesamten Parteiensystem vielfältige Funktionen zugeschrieben, von deren Erfüllung das Funktionieren und die Stabilität der deutschen Demokratie wesentlich abhängen. Dies führt zu einer Reihe von Funktionskatalogen, von denen einer hier vorgestellt wird. Zwar wird das Wirken der Parteien vielfältig kritisiert und es kann auch nicht bestritten werden, dass sie bei der Funktionserfüllung zum Teil mit anderen Organisationen konkurrieren, sie bleiben aber für das politische System unverzichtbar.

Politikformulierung

Im Rahmen des politischen Diskussionsprozesses bringen die Parteien die politischen Positionen, Wünsche und Bedürfnisse ihrer Mitglieder und/oder Wähler zum Ausdruck (*Interessenartikulationsfunktion*). Je heterogener ihre Mitglied- bzw. Wählerschaft in ihren Interessen ist, desto stärker müssen die Interessen dabei gebündelt, zusammengefasst und auch gewichtet werden (*Interessenaggregationsfunktion*) und desto schwieriger ist die Bildung einer klaren gemeinsamen politischen Position aus den zum Teil widerstreitenden Ansichten und Vorstellungen.

Interessenartikulation
als Ausdruck der Wünsche und Bedürfnisse der Menschen bzw. Wähler.

Interessenaggregation
Die vielfältigen Interessen und Bedürfnisse werden gewertet, gewichtet und gebündelt.

In vielen Parteien, gerade auch in den großen *Volksparteien*, bilden sich daher die unterschiedlichen Positionen in verschiedenen Flügeln, Vereinigungen, Arbeitsgemeinschaften oder Strömungen ab. Nach außen versucht man dann oft, durch Kompromissformeln oder nicht eindeutige programmatische Formulierungen eine möglichst große Bandbreite an Interessen abzudecken und damit ein großes Wählerpotenzial anzusprechen.

Volksparteien

Flügelbildung durch unterschiedliche Ansichten und Strömungen in einer Partei.

In der Interessenaggregation unterscheiden sich die Parteien von Verbänden, die in der Regel einheitlichere Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen artikulieren. Zudem sind die Parteien durch ihre Verankerung im Regierungssystem dazu in der Lage, Interessen nicht nur gegenüber den politischen Entscheidungsträgern zu äußern, sondern direkt in die politischen Entscheidungsprozesse einzubringen (*Interessentransmissionsfunktion*). Dabei handeln Parteien nicht nur als Sachwalter von Bürgerinteressen, sondern durchaus auch als Interessenvertreter in eigener Sache, z.B. wenn es um ihre staatliche Finanzierung oder um die Diäten ihrer Abgeordneten geht. Als problematisch für die politische Repräsentation der Interessenvielfalt in der Gesellschaft durch das Parteiensystem wird oft die Tatsache angesehen, dass bestimmte soziale Gruppen in der Mitgliedschaft aller Parteien deutlich unterrepräsentiert und andere überrepräsentiert sind. Zudem nimmt der Anteil der Parteimitglieder an der Bevölkerung und damit die Verankerung der Gesamtheit der Parteien in der politischen Bürgerschaft seit Jahrzehnten ab.

Unterschied zu den Verbänden, die in sich homogener sind.

Interessen- transmission

Parteien sind direkt mit dem zentralen Entscheidungssystem der Politik verzahnt und gestalten dort mit.

Problematik der Rekrutierung > Interessenvielfalt!?

Anteil der Parteimitglieder an der Bevölkerung schrumpft-

Der alle im Bundestag vertretenen Parteien - außer Grüne und AfD - betreffende Interner Link: Mitgliederschwund

Mitgliederschwund - exklusive Special Interest Party

zeigt, dass es den Parteien immer schwerer fällt, die Bürger für ein parteibezogenes politisches Engagement zu motivieren und sich als wirkungsmächtiges Instrument für die politische Teilhabe der Bürger zu präsentieren (*Partizipationsfunktion*).

Zudem wird dadurch auch die Fähigkeit der Parteien beeinträchtigt, durch ihren politischen Vertretungsanspruch gegenüber gesellschaftlichen Gruppen und das Angebot an Mitwirkungsmöglichkeiten diese Gruppen in das politische System einzubinden (*Integrationsfunktion*).

Die Vermittlungsaufgaben der Parteien im Rahmen des politischen Diskussionsprozesses beschränken sich nicht nur auf eine Richtung, verlaufen also nicht nur von der politischen Bürgerschaft hin zu den politischen Entscheidungsträgern. Die Parteien sind auch dazu da, den Bürgern die im Rahmen des Regierungssystems getroffenen politischen Entscheidungen direkt oder mit Hilfe der Medien zu vermitteln. Dabei geht es einerseits um die Vermittlung objektiver Informationen über den jeweiligen Sachverhalt (*Informationsvermittlungsfunktion*), andererseits aber auch um den Versuch, die Bürger durch eine Mischung aus Überzeugung und Überredung für die Partei einzunehmen und damit - vor allem bei Wahlen - parteipolitisch zu mobilisieren (*Mobilisierungsfunktion*). Um Letzteres zu erreichen, müssen die Parteien den Bürgern alternative politische Orientierungsrahmen, Deutungsmuster und Lösungsangebote für politische Probleme liefern, indem sie parteiintern Vorstellungen und Ziele entwickeln, politische Programme formulieren und sie den Bürgern kommunizieren (*Zielfindungsfunktion*).

Partizipationsfunktion

Wer Politik mitgehalten will, ist in der Partei gut aufgehoben. Sie ist das Instrument und das Vehikel.

Integrationsfunktion

Integration bestimmter Gruppen in das politische System, um sie so zu vertreten: die Alten, die Jungen, die Frauen, die Bauern, die Angestellten, usw. usf.

Informationsvermittlung

Parteien müssen den Bürgern politische Prozesse und Entscheidungen erklären und plausibel machen.

Mobilisierungsfunktion

Sind die Menschen informiert, muss man sie auch gewinnen - am Besten in Wahlen.

Zielfindungsfunktion

Für die Bedürfnisse und politischen Probleme müssen Lösungen präsentiert werden.

Durch die Erfüllung der vielfältigen Vermittlungsleistungen im Rahmen des politischen Diskussionsprozesses liefern die Parteien einen Beitrag zur politischen Sozialisation der Bürger (*Sozialisationsfunktion*). Zudem tragen sie auch dazu bei, Unterstützung für demokratische Werte und Prozesse zu generieren und somit die Legitimität des politischen Systems zu gewährleisten (Legitimationsfunktion).

Die Parteien erbringen jedoch nicht nur Vermittlungsleistungen zwischen der politischen Bürgerschaft und den Akteuren des Regierungssystems. Durch ihre Verankerung im Regierungssystem sind sie es, die unmittelbar politische Entscheidungen treffen, also politische Herrschaft ausüben (Herrschaftsfunktion). Die politischen Entscheidungsprozesse im Parlament werden durch die Fraktionen der Regierungs- und Oppositionsparteien bestimmt, die zwar rechtlich eigenständige, aber mit den außerparlamentarischen Parteiorganisationen eng zusammenwirkende Einheiten darstellen. Zudem erfolgt die Besetzung von Regierungsämtern mit Parteivertretern. Auch wenn *politische Entscheidungen* inhaltlich vermehrt in Netzwerken unter *Beteiligung zentraler gesellschaftlicher Akteure* (Nichtregierungsorganisationen, Verbände, Bürgerinitiativen, Experten etc.) vorgeprägt werden, verbleibt die formale Entscheidungskompetenz weitestgehend in den Händen der Akteure des Regierungssystems und damit der Parteien.

Politikkontrolle

Die Kontrolle des politischen Prozesses erfolgt auf verschiedene Weisen: zum einen in Form der rechtlichen

Sozialisationsfunktion

Durch den enggesteuerten politischen Diskurs, durch das Erklären und Sichtbarmachen von politischen Urteils- und Entscheidungsprozessen wird der Bürger politisch sozialisiert und gebildet.

Legitimationsfunktion

Durch diese Sozialisation und die Ausbildung politischer Bürger erfährt das politische System seine Legitimation.

Herrschaftsfunktion

Durch ihre Verankerung im politischen System, durch die Übernahme von Entscheidungs-funktionen üben die Parteien politische Herrschaft aus.

Politische Entscheidungen werden auch durch außerparlamentarische Akteure mitbestimmt, tatsächliche Entscheidungs-kompetenz liegt jedoch letztlich bei den Parteien und ihren Mitgliedern.

Kontrollfunktion

Kontrolle der politischen Prozesse.

Kontrolle vor allem durch das *Bundesverfassungsgericht*, das zu einem Großteil durch die mit Parteivertretern besetzten Bundes oder Landesregierungen bzw. durch ein Viertel der Bundestagsmitglieder angerufen wird (abstrakte Normenkontrolle). Zum anderen nehmen die Parteien auch eine direkte, politische Kontrollfunktion wahr. Da in der parlamentarischen Demokratie die Regierung und die Parlamentsmehrheit eine politische Handlungseinheit bilden, geschieht dies zwischen der Regierung und den sie tragenden Parlamentsfraktionen meist über interne Kanäle, während die *Oppositionsfraktionen* ihre Kontrollfunktion vor allem über die Herstellung von Öffentlichkeit wahrnehmen.

Bundesverfassungsgericht obliegt die Normenkontrolle.

Opposition als zentrale Kontrollinstanz und Regulativum im politischen Diskurs.

Personalrekrutierung

Die Parteien besitzen faktisch ein Rekrutierungsmonopol für öffentliche Ämter und Mandate auf der regionalen, nationalen und europäischen Ebene (**Rekrutierungsfunktion**). Dies gilt z.B. auf der nationalen Ebene für alle Verfassungsorgane: Nach 1949 wurde kein einziger parteiunabhängiger Bewerber mehr in den Bundestag gewählt, die Regierungsämter werden von den Parteien besetzt, der Bundesrat besteht aus Vertretern der Landesregierungen und der Bundespräsident wird von der Bundesversammlung gewählt, die alle Mitglieder des Bundestages sowie eine gleiche Zahl an von den Landtagen gewählten, also von den Parteien ausgesuchten, Vertretern der Bundesländer umfasst. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts werden je zur Hälfte vom zwölfköpfigen Wahlausschuss des Bundestags und vom Bundesrat gewählt. Einmal im Amt, sichert jedoch ihre zwölfjährige Amtszeit und die Tatsache, dass sie nicht wiedergewählt werden können, in der Regel ihre parteipolitische Unabhängigkeit.

**Rekrutierungsfunktion/
Rekrutierungsmonopol.**
Öffentliche Ämter und Mandate werden aus den Reihen der Parteien und ihrer Mitglieder besetzt.

Wahl der Verfassungsrichter



Oskar Niedermayer für
bpb.de