

# BRÜCKEN BAUEN FÜR DIE DEMOKRATIE

Zum Verhältnis von Parteien  
und Zivilgesellschaft

Sophie Pornschlegel und Paul Jürgensen

DEMOKRATIE UND PARTIZIPATION

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**

Forum Politik  
und Gesellschaft

## IMPRESSUM

### **Die Friedrich-Ebert-Stiftung**

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek

© 2020

### **Friedrich-Ebert-Stiftung**

Politischer Dialog

Hiroshimastraße 17, 10785 Berlin

Kontakt: [forumpug@fes.de](mailto:forumpug@fes.de)

### **Verantwortlich:**

Alina Fuchs, Referentin für Demokratie und Partizipation im Forum Politik und Gesellschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung

### **Gestaltung:**

Andrea Schmidt

### **Druck:**

Druckerei Brandt

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

In Zusammenarbeit mit Das Progressive Zentrum



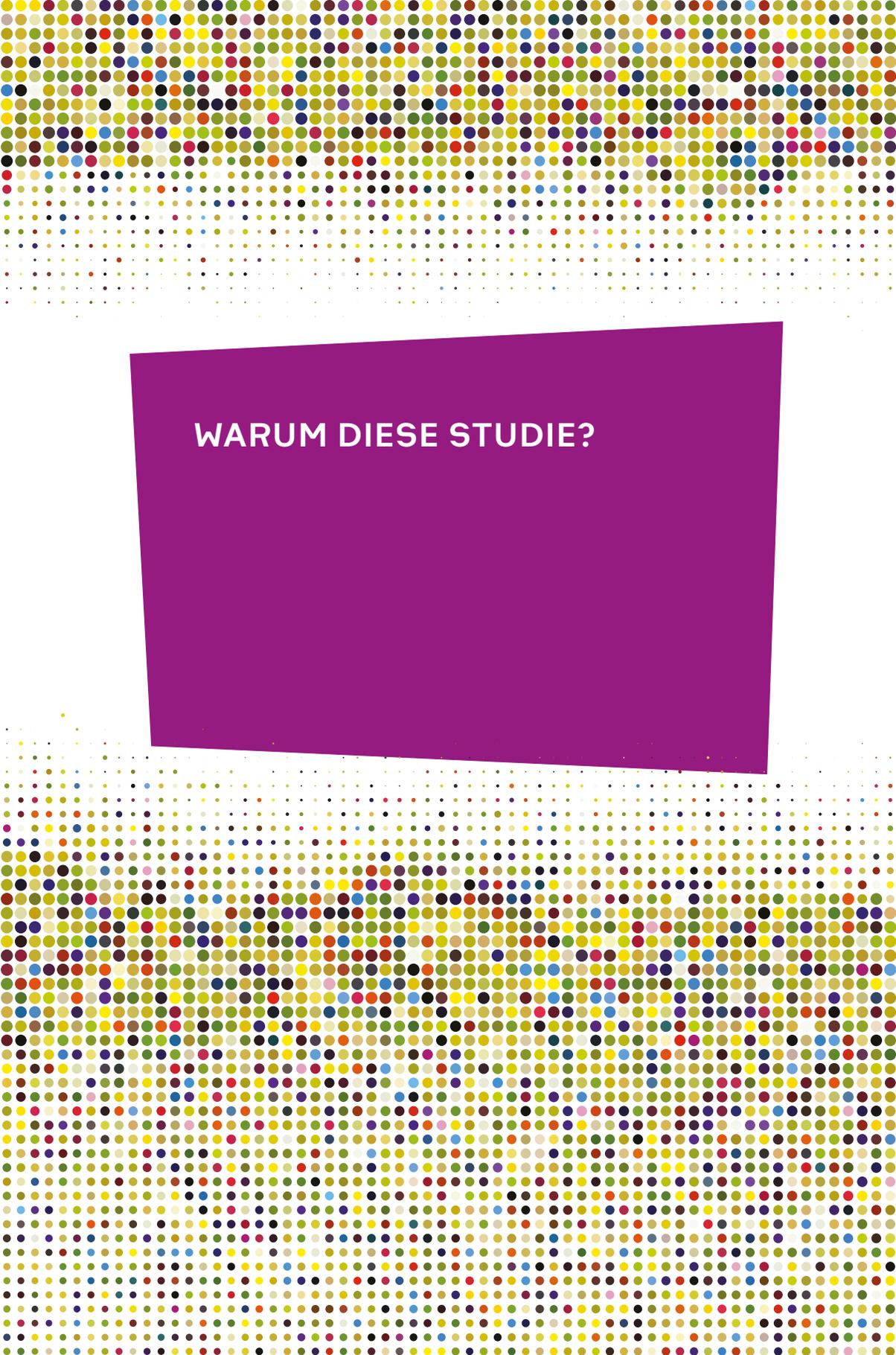
ISBN 978-3-96250-532-5

# BRÜCKEN BAUEN FÜR DIE DEMOKRATIE

Zum Verhältnis von Parteien  
und Zivilgesellschaft

## INHALTSVERZEICHNIS

- 4** WARUM DIESE STUDIE?
- 7** AUTOR\_INNENINFOS
- 8** DIE STUDIE IN KÜRZE
- 10** 1. EINLEITUNG: DIE AUSWIRKUNGEN DES GESELLSCHAFTLICHEN WANDELS AUF DIE REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE
- 14** 2. DIE ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT IM WANDEL
- 19** IDEALTYPEN DER ORGANISIERTEN ZIVILGESELLSCHAFT
- 18** DIE ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT WIRD HETEROGENER, DYNAMISCHER UND POLITISCHER
- 24** 3. DIE KRISE DER VOLKSPARTEIEN
- 25** DAS ENDE DER „ÄRA DER VOLKSPARTEIEN“: VOLKSPARTEIEN OHNE VOLK?
- 27** GRÜNDE FÜR DIE KRISE: MANGELNDE BINDUNGSFÄHIGKEIT DER VOLKSPARTEIEN UND STRUKTURELLE VERÄNDERUNG DES WAHL- UND MITGLIEDERVERHALTENS
- 32** 4. WARUM PARTEIEN UND ZIVILGESELLSCHAFT VON EINER INTENSIVEREN ZUSAMMENARBEIT PROFITIEREN KÖNNEN
- 36** 5. PARTEIEN UND ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT – EIN VERHÄLTNIS IN DER KRISE?
- 38** DAS IDEALE VERHÄLTNIS VON ORGANISierter ZIVILGESELLSCHAFT UND VOLKSPARTEIEN: ENG, WECHSELSEITIG UND GEREGLT
- 39** VON ENGEN ALLIANZEN ZU INSTRUMENTELLEN BEZIEHUNGEN
- 42** VOLKSPARTEIEN BILDEN IMMER WENIGER DIE HETEROGENE ZIVILGESELLSCHAFT AB
- 46** 6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE DEMOKRATIE
- 50** 7. BRÜCKEN BAUEN FÜR DIE DEMOKRATIE: HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
- 54** ANHANG
- 56** AUSGEWÄHLTE BIBLIOGRAFIE



## WARUM DIESE STUDIE?

Wir diskutieren zurzeit viel über die Frage, wie wir unsere Demokratie weiterentwickeln und zukunftsfest machen können. Und das aus gutem Grund: Nur noch knapp die Hälfte der Menschen in Deutschland ist zufrieden damit, wie unsere Demokratie funktioniert.<sup>1</sup> Gleichzeitig sinkt das Vertrauen in die Akteure und Institutionen des politischen Systems, die Probleme der Menschen zu lösen. Vor allem die Volksparteien bekommen diesen Vertrauensverlust schmerzlich zu spüren. Außerhalb von Parteien und Parlamenten entwickeln sich andere, teils neue Formen der Interessenvertretung und des politischen Engagements, „Fridays for Future“ ist hier das prominenteste Beispiel unter vielen.

## PARTEIEN, ZIVILGESELLSCHAFT UND DIE ZUKUNFT DER DEMOKRATIE

Diese Entwicklungen stellen unser demokratisches System vor große Herausforderungen. Die Dynamik und der gesellschaftliche Gestaltungswille der Zivilgesellschaft sind hoffnungsvolle Zeichen einer gelebten und lebendigen Demokratie. Allerdings finden diese Formen des Engagements oft wenig Anschluss an den politischen Entscheidungsprozess und werden zu selten als Partner in der Politikformulierung wahrgenommen.

Die Ausdifferenzierung von politischer Interessenvertretung und die Schwäche der Parteien werfen folglich die Frage auf, wie die repräsentative Demokratie den Prozess der politischen Willensbildung und den gesamtgesellschaftlichen Interessenausgleich gewährleisten kann. Neben institutionellen Reformvorschlägen, z. B. für eine stärkere deliberative Bürgerbeteiligung,<sup>2</sup> wird es hierbei zentral darauf ankommen, dass die Parteien, insbesondere die Volksparteien, ihre Rolle als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Politik wieder stärken. Denn sie sind es, die an der politischen Willensbildung mitwirken (Art. 21 GG), zentrale gesellschaftliche Interessenlagen aggregieren und damit zur Inklusion in der Demokratie beitragen. Doch die Brücke der Parteien in die Gesellschaft scheint seit einiger Zeit brüchig geworden zu sein.

---

<sup>1</sup> Frank Decker et al., Vertrauen in Demokratie – Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019, S. 30.

<sup>2</sup> Brigitte Geißel, Stefan Jung, Mehr Mitsprache wagen. Ein Beteiligungsrat für die Bundespolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2019.

## BRÜCKEN BAUEN ZWISCHEN PARTEIEN UND ZIVILGESELLSCHAFT

Zu Recht wird viel darüber diskutiert, wie Parteien sich öffnen, ihre Mitgliederstruktur den gesellschaftlichen Realitäten anpassen und agile Orte politischer Auseinandersetzung werden können. Relativ wenig Aufmerksamkeit hingegen richtet sich auf das Verhältnis zur organisierten Zivilgesellschaft – zu den Organisationen, Vereinen, Verbänden, Initiativen und Bewegungen, die die vielfältige Lebenslagen und Interessen in der Bevölkerung artikulieren, aber auch gesellschaftlichen Zusammenhalt organisieren und zunehmend die politische Agenda bestimmen. Dabei war der enge Austausch mit ihren Vorfeldorganisationen in der Vergangenheit Garant für die gesellschaftliche Anbindung der Parteien über ihre eigenen Mitglieder hinaus. Gleichzeitig ermöglichte er der organisierten Zivilgesellschaft, ihre Interessen in die Debatte um politische Programmatik und konkrete Entscheidungsfindung einzuspeisen.

Aber das Verhältnis zwischen Parteien und organisierter Zivilgesellschaft hat offenbar gelitten. Verbindungen zu klassischen Partnern sind brüchig geworden, neue zivilgesellschaftliche Akteure werden wenig adressiert und positionieren sich teilweise bewusst in Abgrenzung zu den Parteien. Wenn die Brücke zwischen Parteien und Zivilgesellschaft wackelt, geht dies letztendlich zu Lasten der Demokratie.

Wie ist es also um das Verhältnis von Parteien und Zivilgesellschaft bestellt? Wo liegen die Gründe für die scheinbare Entfremdung, wo die Potenziale für eine engere Verknüpfung? Wie kann der Bau von Brücken zwischen den beiden, für die Demokratie so wichtigen Sphären gelingen?

### DIE STUDIE

Diese Studie liefert eine zusammenfassende Bestandsaufnahme zu diesen Fragen auf Grundlage der vorliegenden Literatur. Sie analysiert die Gründe für die zunehmende Kluft zwischen Parteien und Zivilgesellschaft und liefert erste Empfehlungen, wie diese im Sinne einer Stärkung unserer Demokratie überwunden werden kann.

Als Friedrich-Ebert-Stiftung hoffen wir, damit einen Beitrag zur demokratischen Reformdebatte zu leisten und einen Impuls für die Annäherung von Parteien und organisierter Zivilgesellschaft zu geben. Denn in ihrer Verbindung liegt ein großes Potenzial zur Stärkung von Vertrauen in unsere Demokratie. Uns wird die Studie Anreiz sein, weiter an dieser Herausforderung zu arbeiten.

Ein herzlicher Dank geht an die Autor\_innen Sophie Pornschlegel und Paul Jürgensen sowie an Das Progressive Zentrum für die erkenntnisreiche, produktive und immer höchst angenehme Zusammenarbeit.

#### **Alina Fuchs**

Demokratie & Partizipation

Forum Politik und Gesellschaft

Friedrich-Ebert-Stiftung

**Sophie Pornschlegel**

ist Senior Policy Analyst beim European Policy Centre in Brüssel und leitet dort das Projekt „Connecting Europe“. Bis 2019 war sie Projektmanagerin beim Progressiven Zentrum im Programmbereich Zukunft der Demokratie. Dort beschäftigte sie sich u. a. mit Projekten zu Repräsentation, politischer Teilhabe und Parlamentarismus in Europa. Zuvor war sie bereits in einer Public-Affairs-Beratung sowie in der politischen Abteilung der Vertretung der europäischen Kommission in Berlin tätig. Sophie Pornschlegel hat Politikwissenschaft und „European Affairs“ bei Sciences Po Paris, am King’s College London und an der London School of Economics (LSE) studiert.

**Paul Jürgensen**

ist Projektmanager beim Progressiven Zentrum im Bereich Zukunft der Demokratie. Sein Bachelorstudium in Staatswissenschaften absolvierte er an der Universität Passau und der Cardiff University. Im Master studierte er Politics, Economics and Philosophy an der Universität Hamburg. Praktische Erfahrungen hat er bei verschiedenen politischen Stiftungen im In- und Ausland sowie bei den Beratungsunternehmen Miller & Meier Consulting und Syspons gesammelt. Vor seiner Arbeit beim Progressiven Zentrum hatte er einen Lehrauftrag an der Universität Hamburg inne.



## DIE STUDIE IN KÜRZE

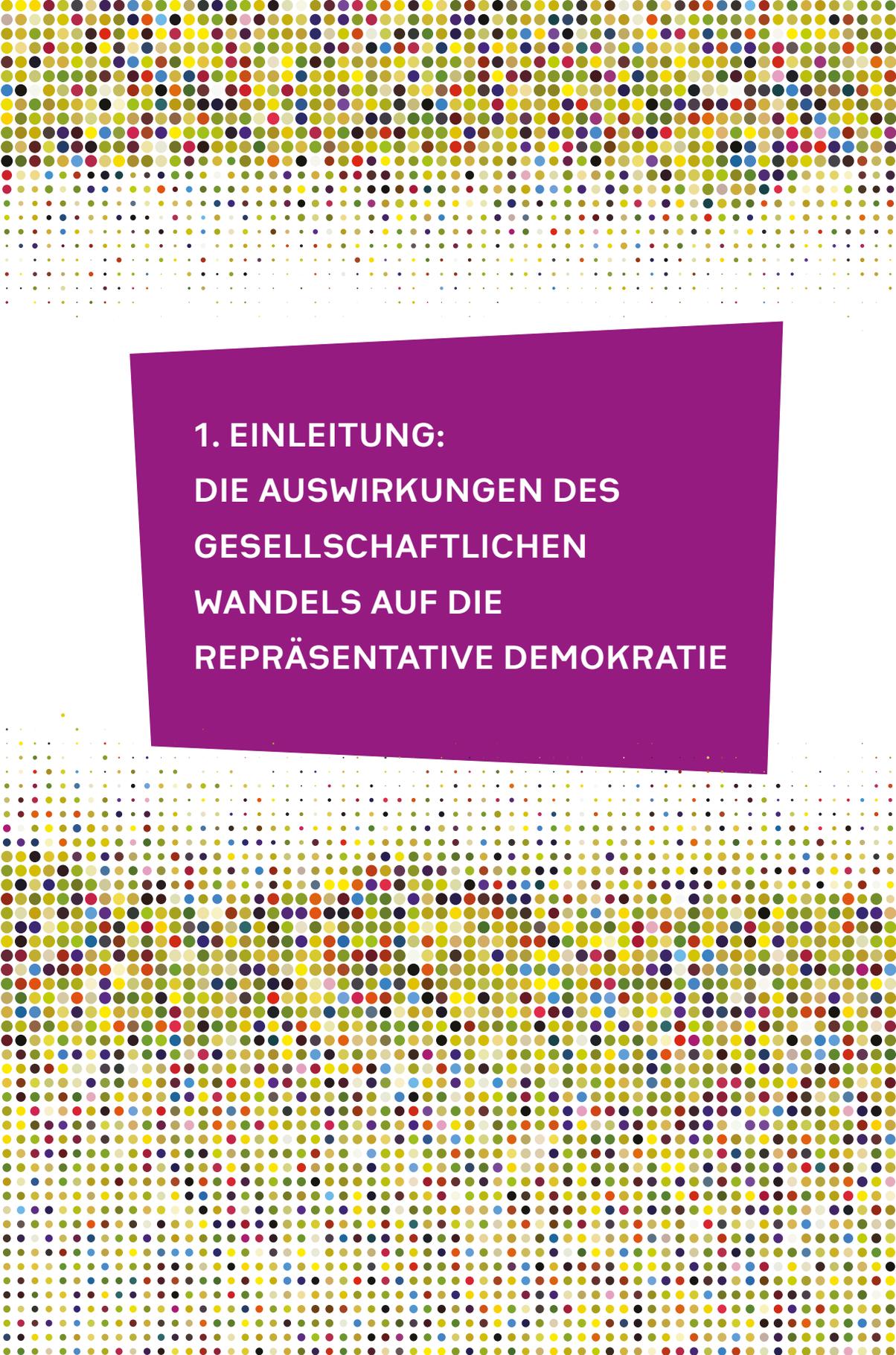
Volksparteien und ihre sogenannten Vorfeldorganisationen bildeten historisch eine starke Allianz. Im Zuge der Individualisierung der Gesellschaft lösen sich die großen sozialmoralischen Milieus – das arbeitnehmersnahe, sozialdemokratische Lager auf der einen Seite und das christlich-konservative auf der anderen – jedoch zunehmend auf. Die organisierte Zivilgesellschaft ist währenddessen gewachsen und heterogener geworden. Die Volksparteien haben auf die Auflösung ihrer jeweiligen Kernklientel mit einer Politik der Mitte reagiert und sind dadurch in ihrer inhaltlichen Ausrichtung im Verhältnis zueinander homogener geworden. Diese gegenläufige Entwicklung brachte zum einen mit sich, dass die Volksparteien sich von ihren Vorfeldorganisationen distanzieren, zum anderen führt sie dazu, dass Volksparteien viele der von neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren aufgegriffenen Problemfelder nicht mehr ausreichend abbilden können.

Die großen Parteien setzen sich zwar verstärkt für die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement ein, nehmen die organisierte Zivilgesellschaft aber kaum noch als Partnerin in der politischen Willensbildung wahr, so ein Ergebnis der Studie. Gleichzeitig pflegen zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Verbindungen zu Parteien zunehmend aus instrumentellen Gründen und stehen ihnen oftmals kritisch gegenüber, anstatt Parteien als gewinnbringende Partner zu verstehen. Im Ergebnis stehen Volksparteien und organisierte Zivilgesellschaft in einem distanzierten und instrumentellen Verhältnis zueinander – eine „falsche Verbindung“, in der beide Seiten die Potenziale und Anknüpfungsmöglichkeiten einer Zusammenarbeit nicht ausreichend ausschöpfen.<sup>3</sup>

Der (Wieder)Aufbau von Brücken – sowohl zu den „traditionellen“ als auch zu neuen zivilgesellschaftlichen Organisationen – ist für die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der repräsentativen Demokratie von besonderer Bedeutung. Eine tiefgehende Einbindung der Zivilgesellschaft würde den Volksparteien die Möglichkeit eröffnen, sich wieder stärker in der Gesellschaft zu verwurzeln und die eigene gesellschaftliche Binfähigkeit zu kräftigen. Umgekehrt würde eine enge Zusammenarbeit der organisierten Zivilgesellschaft erlauben, ihre Interessen und Positionen über die Parteien und deren Programmatik langfristig in die politische Landschaft einzubringen.

---

**3** Adalbert Evers, Claus Leggewie: Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 38, [http://forschungsjournal.de/sites/default/files/downloads/fjsb\\_2018-1-2\\_evers\\_leggewie.pdf](http://forschungsjournal.de/sites/default/files/downloads/fjsb_2018-1-2_evers_leggewie.pdf).



**1. EINLEITUNG:  
DIE AUSWIRKUNGEN DES  
GESELLSCHAFTLICHEN  
WANDELS AUF DIE  
REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE**

Bei der Bundestagswahl 1972 vereinten SPD und CDU/CSU 91,2 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich. Die SPD erreichte unter ihrem Kanzlerkandidaten Willy Brandt das beste Ergebnis ihrer Geschichte und obwohl die Union einen Stimmenanteil von beträchtlichen 45 Prozent erzielte, reichte es nicht zur Regierungsbeteiligung. Es waren die Hochzeiten der Volksparteien. Weniger als 50 Jahre später ergibt sich ein vollkommen verändertes Bild: Mit einem kumulierten Ergebnis von 53,4 Prozent bei der vergangenen Bundestagswahl 2017 hat sich der Stimmenanteil der Volksparteien drastisch reduziert. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in ihren Mitgliederzahlen wider. Der Mitgliederstand der SPD hat sich seit 1990 mehr als halbiert<sup>4</sup> und auch die CDU verzeichnet einen rapiden Mitgliederschwund – von knapp 790.000 im Jahr 1990 auf rund 415.000 im Jahr 2019.

Wie lässt sich dieser Abwärtstrend erklären? Die Ursachen für die Krise der Volksparteien sind vielfältig, scheinen aber sehr stark mit der Individualisierung der Gesellschaft verbunden zu sein.<sup>5</sup> Die traditionellen Stammwähler\_innenschaften der Sozialdemokraten im Arbeitermilieu sowie der Union im katholischen Milieu der 1950er und 1960er Jahre existieren in dieser Form nicht mehr. Stattdessen hat sich die Gesellschaft in Lebensstilen, Arbeitsformen und Werteinstellungen stark diversifiziert. Die Volksparteien haben auf diese Entwicklung mit einer programmatischen Verschiebung hin zur Mitte reagiert, die zusehends mit dem Verlust ihres jeweiligen ideologischen Kerns einherging. Während die CDU in den Augen vieler Analyst\_innen eine „Sozialdemokratisierung“ durchlaufen hat, wird der SPD oftmals eine „Verbürgerlichung“ attestiert.<sup>6</sup> In Anbetracht der sinkenden Zustimmungsraten scheint sich diese Entwicklung gerade im Fall der SPD als wenig erfolgsbringend herauszustellen.

.....

***Die strukturelle Veränderung der Gesellschaft hat sich nicht nur auf die Parteienlandschaft ausgewirkt, sondern auch die organisierte Zivilgesellschaft nachhaltig verändert.***

Die strukturelle Veränderung der Gesellschaft hat sich nicht nur auf die Parteienlandschaft ausgewirkt, sondern auch die organisierte Zivilgesellschaft nachhaltig verändert. Entgegen der Befürchtung, dass sich zivilgesellschaftliches Engagement

<sup>4</sup> Nach der Bekanntgabe der Kanzlerkandidatur von Martin Schulz im Januar 2017 und vor der Urabstimmung über die Regierungsbeteiligung im Februar 2018 traten ca. 60.000 Menschen in die SPD ein. Es zeigt sich hier, dass der Mitgliederschwund nicht vollkommen linear verläuft und durchaus ein gewisses Mobilisierungspotenzial besteht.

<sup>5</sup> Siehe auch die Analysen des Soziologen Andreas Reckwitz zur „Gesellschaft der Singularitäten“ und der Krise der Sozialdemokratie: <https://www.zeit.de/2018/09/sozialdemokratie-deutschland-europa-mittelschicht-umbruch>.

<sup>6</sup> Wolfgang Schroeder: Wozu noch Volksparteien?, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 3/2017, S. 29–32.

durch einen allgemeinen Rückzug ins Private drastisch vermindern würde, engagieren sich heute immer mehr Menschen.<sup>7</sup> Die zivilgesellschaftliche Landschaft ist dabei heterogener und flexibler geworden. Gerade in den Bereichen Umwelt, Digitales und internationale Solidarität, aber auch in den Bereichen Soziales und Bildung ist eine Vielzahl an neuen zivilgesellschaftlichen Organisationen entstanden bzw. haben sich bestehende Organisationen verändert und teilweise vergrößert. Viele Menschen scheinen dabei flexible, projektgebundene Formen des Engagements einem langfristigen Einsatz in großen Organisationen vorzuziehen.<sup>8</sup>

Diese Entwicklung ist insofern positiv zu bewerten, als sie Bürger\_innen erlaubt, ihren individuellen Präferenzen und Interessen in verschiedenen, für sie passgerechten Formen des Engagements und der politischen Beteiligung Ausdruck zu verleihen. Für die Gesellschaft als Ganzes birgt die kulturelle, soziale und politische Ausdifferenzierung allerdings das Risiko der gesellschaftlichen Desintegration. Angesichts unterschiedlicher Lebensformen, politischer Polarisierung und zunehmender sozialer Spaltung gerät der gesellschaftliche Zusammenhalt unter Druck. Politische Kräfte, die verschiedene Interessenlagen milieuübergreifend verbinden, sind zur Vorbeugung dieses Risikos entscheidend. Während Volksparteien in der Vergangenheit genau diese Integrationsfunktion erfüllten, zeigt sich heute ein Dilemma, das der Demokratieforscher Wolfgang Merkel wie folgt beschreibt: „In dem historischen Moment der Heterogenisierung, in dem die Volksparteien als politische Brückenbauer benötigt würden, befinden sich diese aus eben jenem Grunde im Niedergang.“<sup>9</sup>

.....  
*„In dem historischen Moment der Heterogenisierung, in dem die Volksparteien als politische Brückenbauer benötigt würden, befinden sich diese aus eben jenem Grunde im Niedergang.“*  
**WOLFGANG MERKEL**

Es stellt sich also unweigerlich die Frage, wie Volksparteien in Zukunft trotz der Heterogenisierung der Gesellschaft wieder integrative Kraft entfalten können. Ihr Verhältnis zur organisierten Zivilgesellschaft, in der sich die verschiedenen Einstellungen, Lebensformen und Interessen einer heterogenen Gesellschaft in kleineren und größeren Organisationen bündeln, scheint in diesem Zusammenhang ein zentraler Baustein zu sein. Eine tiefgehende Einbindung der Zivilgesellschaft eröffnet den

<sup>7</sup> <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/173632/umfrage/verbreitung-ehrenamtlicher-arbeit/>.

<sup>8</sup> Holger Krimmer: Konturen und Strukturwandel der organisierten Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 199 ff.

<sup>9</sup> Wolfgang Merkel: Brauchen wir noch Volksparteien?, in: *Der Tagesspiegel*, 21.10.2018, <https://www.tagesspiegel.de/politik/spd-und-union-brauchen-wir-noch-volksparteien/23209444.html>.

Volksparteien die Möglichkeit, sich wieder stärker in der Gesellschaft zu verwurzeln und die eigene gesellschaftliche Bindefähigkeit zu kräftigen. Umgekehrt erlaubt eine enge Zusammenarbeit der organisierten Zivilgesellschaft, ihre Interessen und Positionen über die Parteien und deren Programmatik langfristig in die politische Landschaft einzubringen. In den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland sind diese Potenziale durchaus ausgeschöpft worden. Volksparteien und ihre sogenannten Vorfeldorganisationen – Gewerkschaften und Arbeiterwohlfahrt im Fall der SPD und kirchliche Organisationen im Fall der CDU/CSU<sup>10</sup> – bildeten historisch eine starke Allianz.

Wie ist es jedoch heute um das Verhältnis der Volksparteien und der organisierten Zivilgesellschaft bestellt? Anhand der bestehenden Fachliteratur untersucht die vorliegende Literaturstudie die Frage, ob sich in den vergangenen Jahrzehnten die beiden Akteursgruppen voneinander entkoppelt haben. Zu diesem Zweck werden wir im Folgenden zunächst den Wandel der organisierten Zivilgesellschaft und die Krise der Volksparteien beleuchten, um daraufhin den aktuellen Forschungsstand zum Verhältnis der beiden Akteursgruppen zusammenzutragen. Abschließend analysieren wir die Ursachen für eine vermeintliche Entfremdung und die Auswirkungen eines geschwächten Verhältnisses auf die repräsentative Demokratie. Während Teilaspekte dieser Thematik, insbesondere Fragen zur Krise der Volksparteien und dem Wandel der Zivilgesellschaft, bereits sehr gut ausgeleuchtet sind, stellten wir fest, dass gerade zur spezifischen Frage nach dem Verhältnis von Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft ein Mangel an empirischen Untersuchungen besteht.

Die Studie schließt mit ersten Handlungsempfehlungen, wie die notwendigen Brücken zwischen Parteien und Organisationen der Zivilgesellschaft (wieder) aufgebaut und gefestigt werden können.

---

**10** Gewerkschaften sind dabei insofern als besondere Akteure der Zivilgesellschaft einzuordnen, als sie typischerweise große Mitgliederorganisationen sind, die gezielt Arbeitnehmer\_inneninteressen vertreten und sich auch in ihrer Rechtsform als nicht rechtsfähige Vereine von der Mehrheit zivilgesellschaftlicher Organisationen abgrenzen. Bezüglich kirchlicher Organisationen sei betont, dass es durchaus strittig ist, ob die Kirchen als solche Teil der organisierten Zivilgesellschaft sind (siehe Rupert Graf Strachwitz: *Zivilgesellschaftliche Organisation Kirche?*, in: Annette Zimmer, Ruth Simser [Hg.]: *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement – Quo Vadis?*, Springer VS: Wiesbaden 2014, S. 149–162). Kirchliche Organisationen wie die EKD (Evangelische Kirche Deutschland) oder die Deutsche Bischofskonferenz hingegen zählen gemeinhin zur organisierten Zivilgesellschaft.



## 2. DIE ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT IM WANDEL

Traditionelle Formen der politischen Beteiligung sind seit den 1990er Jahren rückgängig. Besonders die Volksparteien verzeichnen einen rapiden Mitgliederverlust.<sup>11</sup> Gleichzeitig engagieren sich immer mehr Menschen in oft weniger verbindlichen Projekten und Organisationen des zivilgesellschaftlichen Sektors (siehe Abbildung 1). Auch deshalb hat die Debatte über bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Das findet unter anderem Ausdruck darin, dass bürgerschaftliches Engagement auch seitens bundespolitischer Institutionen ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit erhält. Die Enquete-Kommission des Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und der regelmäßige Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) stehen dafür beispielhaft.

Während im politischen und wissenschaftlichen Diskurs der Fokus häufig auf individuellem Engagement, dessen Untersuchung, Förderung und Würdigung liegt, stellt diese Studie die Rolle und Funktion der organisierten Zivilgesellschaft in den Vordergrund.



***Die beiden Begriffe – bürgerschaftliches Engagement und organisierte Zivilgesellschaft – sind zwar eng miteinander verwoben, allerdings keinesfalls deckungsgleich.***

Die beiden Begriffe – bürgerschaftliches Engagement und organisierte Zivilgesellschaft – sind zwar eng miteinander verwoben, allerdings keinesfalls deckungsgleich. Bürgerschaftliches Engagement umfasst Tätigkeiten mit anderen und für andere, die nicht unter die Erwerbstätigkeit fallen und im öffentlichen Bereich stattfinden.<sup>12</sup> Vermeintlich „unpolitisches Engagement“ in Kultur- und Sportvereinen ist hier demnach ebenso eingeschlossen wie dezidiert politische Initiativen und Protestformen sowie soziales Engagement in Wohlfahrtsverbänden und bei Bildungsträgern. Bürgerschaftliches Engagement ist insofern mit organisierter Zivilgesellschaft verbunden, als der

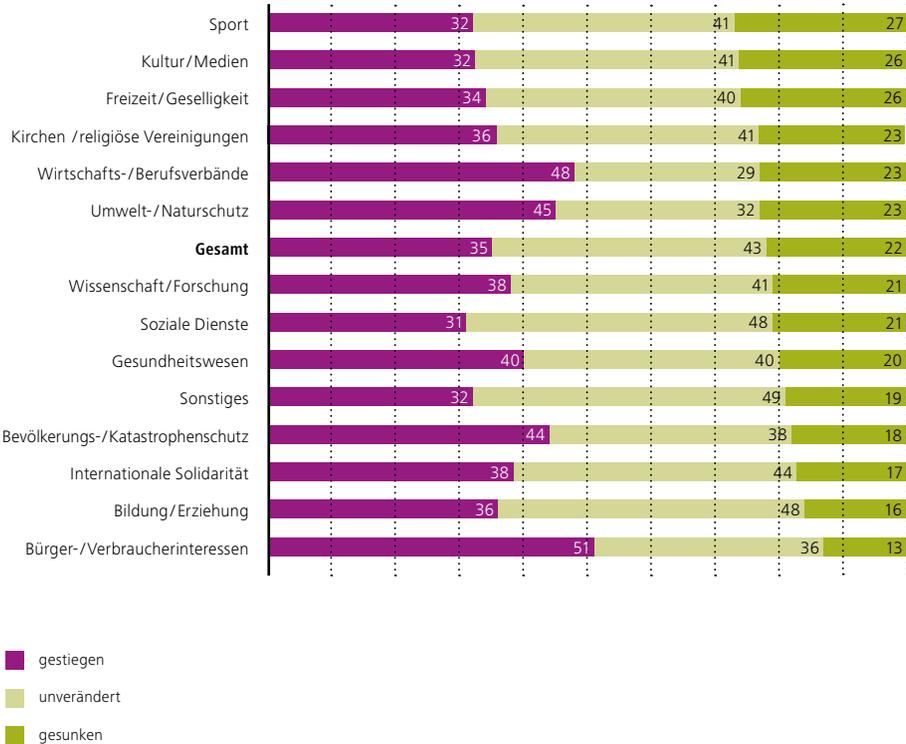
---

**11** Bundeszentrale für politische Bildung, Oskar Niedermayer: Mitgliederentwicklung der Parteien, Oktober 2017, <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung>.

**12** BMFSFJ: Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2017, S. 108, <https://www.bmfsfj.de/blob/115624/d6da5ce2163c59600f48a7a5d360a3b2/2-engagement-bericht-und-stellungnahme-br-data.pdf>.

ABBILDUNG 1:

**Die Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen verzeichnet einen Mitgliederzuwachs** (Mitgliederentwicklung seit 2012 nach Handlungsfeld, nur Vereine (in Prozent))



Quelle: ZiviZ Survey 2017

Großteil der Engagierten innerhalb zivilgesellschaftlicher Organisationen tätig ist.<sup>13</sup> Allerdings existieren auch informelle Formen des bürgerschaftlichen Engagements, die außerhalb organisierter Zivilgesellschaft stattfinden, etwa in Nachbarschaften oder Stadtteilen. Umgekehrt bindet organisierte Zivilgesellschaft zwar in vielen Teilen freiwilliges Engagement ein, jedoch meist eingebettet in die Arbeit und Anleitung von Hauptamtlichen.

Entsprechend setzen Politik und Wissenschaft Zivilgesellschaft häufig mit dem dritten oder tertiären Sektor gleich. Diesem Verständnis zufolge besteht die Zivilge-

<sup>13</sup> Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin 2009, S. 64.

sellschaft aus allen Non-Profit-Organisationen, die außerhalb von Staat, Markt und dem Privaten agieren.<sup>14</sup> Dennoch spielt die organisierte Zivilgesellschaft, unabhängig von der Bürgergesellschaft, noch eine weitere Rolle, die durch diesen Ansatz nicht vollständig erfasst wird – als erweiterter Raum der Öffentlichkeit, in dem Akteure Partikularinteressen äußern und organisieren.<sup>15</sup> Zivilgesellschaft zeichnet sich demnach nicht nur durch ihre Akteure, sondern auch durch deren Interaktionen – sowohl untereinander als auch mit anderen – und die dabei stattfindenden deliberativen Prozesse aus.<sup>16</sup> Organisierte Zivilgesellschaft ist also mehr als die Summe ihrer Teile. Diese beiden Ansätze – organisierte Zivilgesellschaft einerseits als „dritter Sektor“ und andererseits als Ort der Öffentlichkeit – stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich gegenseitig.<sup>17</sup>

.....  
*Im Idealfall trägt Zivilgesellschaft durch die Verbindung von interner Sozialisation und externem Sprachrohr zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und einer funktionierenden Demokratie bei.*

Eine so verstandene Zivilgesellschaft wirkt in ihren Organisationen nach innen identitäts- und sinnstiftend. Nach außen artikuliert sie (Partikular-)Interessen und koproduziert soziale Leistungen.<sup>18</sup> So sind die Wohlfahrtsverbände beispielsweise stark in die Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten einbezogen. Tafeln für Bedürftige, Frauenhäuser und unterstützende Bildungsangebote sind weitere Beispiele. Darüber hinaus fungiert die Zivilgesellschaft als „Frühwarnsystem“ für gesellschaftliche Herausforderungen und stellt teilweise auch neuartige Lösungen für gesellschaftliche

**14** Adalbert Evers: The concept of 'civil society': different understandings and their implications for third sector policies, in: Voluntary Sector Review 4, 2, 2013, S. 150.

**15** Gunnar Folke Schuppert: Zivilgesellschaft als Arena gesellschaftskritischer Diskurse, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 31, 1–2, 2018, S. 186–187.

**16** BMFSFJ: Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2017, S. 120–122.

**17** In ihrer Funktion in der Öffentlichkeit begeben sich zivilgesellschaftliche Organisationen allerdings auf das gleiche Terrain wie Volksparteien. Unserem Verständnis nach nehmen Parteien hier eine Doppelfunktion ein und zählen insofern nicht im klassischen Sinne zur organisierten Zivilgesellschaft. Zwar sind sie als Mitgliederorganisationen in der Zivilgesellschaft verankert, nehmen aber gleichzeitig eine zentrale Rolle in diversen Staatsorganen ein und fungieren in ihrer verfassungsrechtlichen Sonderstellung so als Scharnier zwischen Staat und Gesellschaft.

**18** Die Verantwortlichkeit für die Bereitstellung sozialer Leistungen liegt weiterhin beim Staat. Das Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen nimmt hier eine wichtige, aber dezidiert unterstützende Rolle ein. Teilweise zu beobachtende Entwicklungen, dass die Zivilgesellschaft als „Ausfallbürge“ für staatliche Aufgaben herangezogen wird, sind daher kritisch zu bewerten.

Probleme bereit.<sup>19</sup> Diese Funktion ist in den vergangenen Jahrzehnten besonders im Bereich „Klima und Umwelt“ deutlich zum Vorschein gekommen, in jüngerer Vergangenheit lässt sie sich im Themengebiet der Digitalisierung ablesen. Im Idealfall trägt Zivilgesellschaft durch die Verbindung von interner Sozialisation und externem Sprachrohr zu gesellschaftlichem Zusammenhalt und einer funktionierenden Demokratie bei.<sup>20</sup>

Es ist allerdings durchaus fraglich, ob per se ein positiver Zusammenhang zwischen Zivilgesellschaft und Demokratie besteht. Die breite Öffentlichkeit wie auch weite Teile der Engagementforschung teilen die Annahme, dass eine stärkere Zivilgesellschaft auch immer gleichbedeutend mit einer gefestigten Demokratie ist.<sup>21</sup> Diese Auffassung manifestiert sich in der Gleichung „Engagement stärken heißt Demokratie stärken“. Der Politikwissenschaftler Edgar Grande weist zu Recht darauf hin, dass die Rolle der Zivilgesellschaft ambivalenter ist, als diese Gleichung suggeriert. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang nicht ausschließlich die Stärke der Zivilgesellschaft, sondern auch ihre normative Orientierung.<sup>22</sup> Die Tatsache, dass vermehrt antidemokratische und rechtspopulistische Bewegungen wie PEGIDA und die Identitären zur organisierten Zivilgesellschaft zählen, lässt erkennen, dass mehr Engagement nicht immer mehr Demokratie bedeutet.

.....  
*Ob und inwieweit die organisierte Zivilgesellschaft demokratiefördernd wirkt, misst sich nicht nur an ihrer Stärke, sondern auch an ihrer normativen Orientierung.*

Eine mögliche Lösung für diese Problematik bestünde darin, solche Organisationen als nicht zivil und deshalb auch nicht zugehörig zur Zivilgesellschaft zu definieren. Dies scheint aber lediglich ein semantischer Ausweg zu sein. Die besagten Bewegungen würden trotzdem im oben skizzierten Raum der Öffentlichkeit agieren und ihre Interessen artikulieren. Wenn wir ein umfassendes Verständnis des Verhältnisses von Parteien und Zivilgesellschaft und dessen Stärkung erlangen wollen, empfiehlt sich daher eine normativ offene Definition von Zivilgesellschaft, die alle Akteure ungeachtet ihrer weltanschaulichen Ausrichtung einschließt.

<sup>19</sup> Beispielsweise durch Social Start-ups und weitere soziale Innovationen, etwa im Digitalbereich.

<sup>20</sup> WZB: Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, Berlin 2009, S. 65.

<sup>21</sup> Robert D. Putnam: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, Simon and Schuster: New York 2000.

<sup>22</sup> Edgar Grande: Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 31, 1–2, 2018, S. 52.

Im nächsten Schritt erlaubt ein solch offenes Verständnis allerdings durchaus, unterschiedliche Formen des Engagements unterschiedlich zu bewerten. Es lässt sich feststellen, dass nicht jedes Engagement Zivilgesellschaft, Zusammenhalt und Demokratie fördert, sondern gewisse Voraussetzungen wie Toleranz, die Achtung der Menschenwürde und eine Orientierung am Gemeinwohl gegeben sein müssen, um von gutem Engagement sprechen zu können.<sup>23</sup>

## IDEALTYPEN DER ORGANISIERTEN ZIVILGESELLSCHAFT

Die Zivilgesellschaft besteht aus einer Vielzahl von Akteuren, die sich nicht nur unterschiedlich organisieren, sondern auch in verschiedenen Handlungsfeldern aktiv sind – vom lokalen Sportverein über bundesweit tätige Wohlfahrtsverbände bis hin zu kosmopolitisch ausgerichteten Nichtregierungsorganisationen (NROs). Um diese heterogene Akteurslandschaft zu ordnen, unterscheidet die Gemeinschaftsinitiative „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (ZiviZ) zwischen fünf Idealtypen: Integrierer, Dienstleister, Allrounder, Themen-Anwälte und Förderer.<sup>24</sup>

- Mit 38 Prozent machen gemeinschaftsorientierte Organisationen oder „Integrierer“ den größten Anteil aus. Diese Gruppe besteht hauptsächlich aus Vereinen in den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur.
- Die dienstleistungsorientierten Organisationen oder „Dienstleister“ wirken stärker nach außen als die Integrierer. Sie sind in erster Linie in sozialstaatlichen Handlungsfeldern wie sozialen Diensten, Gesundheit, Bildung und Erziehung tätig. Diese Gruppe besteht größtenteils aus Vereinen, ihr gehören 13 Prozent aller zivilgesellschaftlichen Organisationen an.
- Die „Allrounder“ sind Organisationen mit politischer, ökonomischer und sozialer Ausrichtung. Sie agieren sowohl in sozialstaatlichen Handlungsfeldern als auch in den Bereichen Bürger\_innen- und Verbraucher\_inneninteressen sowie internationale Solidarität. Die Mehrzahl der Akteure dieses Typus sind als Verbände organisiert. Insgesamt zählen 16 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen zu den vornehmlich in Städten aktiven Allroundern.
- Die Interessenvertreter und Förderorganisationen mit Gemeinschaftsbezug oder „Themen-Anwälte“ arbeiten ebenfalls vordergründig in Großstädten und setzen sich hier vor allem für Ziele in den Bereichen Wissenschaft und Forschung,

---

**23** Friedrich-Ebert-Stiftung: Gutes Engagement – für eine demokratische Zivilgesellschaft. Impuls der Steuerungsgruppe des Arbeitskreises „Bürgergesellschaft und Demokratie“, Juni 2017.

**24** ZiviZ-Survey: Vielfalt verstehen. Zusammenhalt stärken, Edition Stifterverband: Essen 2017, S. 21 ff.

Umwelt und internationale Solidarität ein. Sie verstehen sich als Gemeinschaften Gleichgesinnter, verfolgen aber in erster Linie eine starke Außenwirkung. Mit 18 Prozent sind sie die zweitgrößte Gruppe unter den fünf Typen.

- Die „Förderer“ begreifen sich als reine Förderorganisationen und organisieren sich mehrheitlich als Stiftungen. Sie arbeiten überwiegend im Handlungsfeld „Bildung und Erziehung“.

## DIE ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT WIRD HETEROGENER, DYNAMISCHER UND POLITISCHER

Die organisierte Zivilgesellschaft hat sich sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht gewandelt. Während es 1960 rund 68.000 Vereine gab, zählt das Vereinsregister heute über 600.000 Einträge.<sup>25</sup> Die Entwicklung hin zu mehr bürgerschaftlichem Engagement und zivilgesellschaftlichen Organisationen bestätigt sich auch in den letzten Jahren. Die Befürchtung, dass eine zunehmende Individualisierung, längere Arbeitszeiten und eine erhöhte ethnische Diversität zu geringerem zivilgesellschaftlichem Einsatz führen, hat sich also nicht bewahrheitet.

.....  
*Die Befürchtung, dass eine zunehmende Individualisierung, längere Arbeitszeiten und eine erhöhte ethnische Diversität zu geringerem zivilgesellschaftlichem Einsatz führen, hat sich nicht bestätigt.*

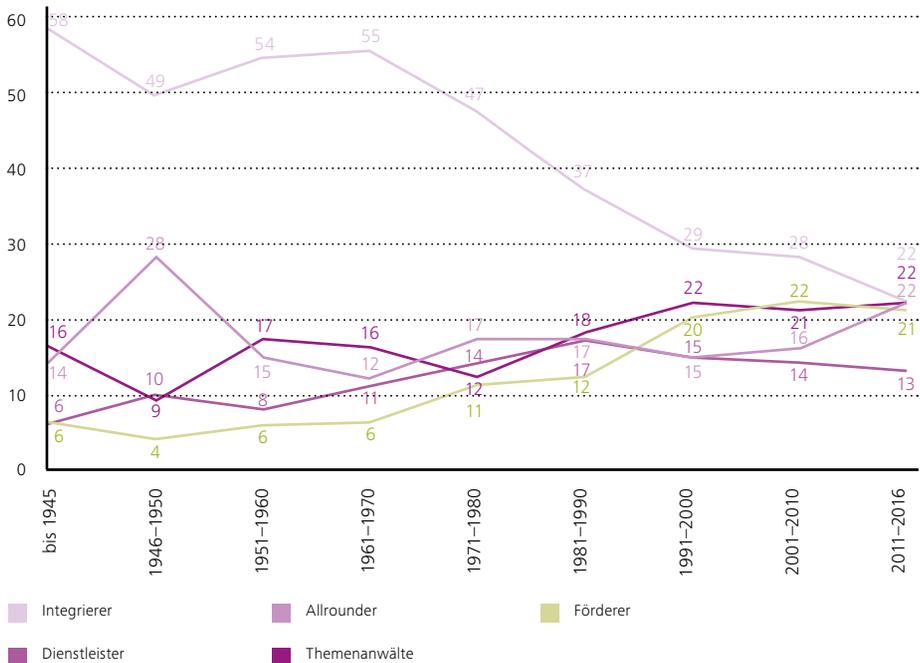
Allerdings gibt es durchaus Segmente in der Zivilgesellschaft, die sich gegenläufig zu diesem positiven Trend entwickeln. So verzeichnen gemeinschaftsorientierte Organisationen (Integrierer), die vordergründig nach innen wirken, gerade im ländlichen Raum immer größere Mitgliederverluste bzw. immer weniger Neugründungen. Gleichzeitig wächst das Segment der Selbstorganisationen in den Bereichen Bürger- und Verbraucherinteressen, Bildung und Erziehung, internationale Solidarität und gemeinschaftliche Versorgungsaufgaben (Themen-Anwälte, Förderer, Allrounder; siehe Abbildung 2).

---

<sup>25</sup> Ibid., S. 4–5.

ABBILDUNG 2:

**Anteil der Integrierer sinkt, Anteil der Themen-Anwälte, Förderer und Allrounder steigt** (Organisationstypen nach Gründungsjahren; in Prozent)



Quelle: ZiviZ Survey 2017

Es lassen sich hier drei Veränderungen ablesen:

Erstens beobachten wir eine Verschiebung des Engagements und der hauptamtlichen zivilgesellschaftlichen Arbeit weg von nach innen gerichteten Organisationen mit einem Schwerpunkt auf Gemeinschaftsbildung hin zu Akteuren, deren Fokus in erster Linie auf ihrer politischen und sozialen Außenwirkung liegt. Angesichts der unterschiedlichen Organisationsformen dieser beiden Akteursgruppen verändert sich auch die Form des Engagements. Flexibler Einsatz in Projekten und Initiativen ersetzt zunehmend dauerhafte Bindungen an Vereine und Verbände.<sup>26</sup>

Zweitens führt diese Verschiebung dazu, dass sich die zivilgesellschaftliche Akteurslandschaft insgesamt pluralisiert. Die Integrierer, Allrounder, Förderer und Themen-Anwälte machen mittlerweile jeweils zwischen 10 und 20 Prozent aller zivilgesellschaftlichen Organisationen aus.

<sup>26</sup> Edgar Grande: Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1-2, 2018, S. 56.

Drittens impliziert dieser Wandel, dass immer mehr Akteure ein politisches Selbstverständnis aufweisen und ihre Arbeit im Bereich der Interessenvertretung und der politischen Willensbildung verorten. Von einer Verschiebung „from voice to service“, also von politischen hin zu rein dienstleistenden zivilgesellschaftlichen Organisationen, kann demnach nicht die Rede sein.<sup>27</sup>

Die Gründe für diesen Wandel sind vielschichtig, auch weil zivilgesellschaftliche Arbeit und bürgerschaftliches Engagement immer im Kontext allgemeiner gesellschaftlicher Entwicklungen zu betrachten sind, diese aber gleichzeitig selbst mitgestalten. Die Liberalisierung der Gesellschaft in den 1960er und 1970er Jahren ist hierfür ein gutes Beispiel und ein wichtiger Erklärungsfaktor für den Wandel der Zivilgesellschaft. Mit steigendem Bewusstsein für Fragen der Bildung, Umwelt und des Klimaschutzes sowie der Entwicklungszusammenarbeit und Demokratieförderung sind in den folgenden Jahrzehnten immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen entstanden.<sup>28</sup>

Zivilgesellschaftliche Arbeit hat sich nicht nur pluralisiert und flexibilisiert, sondern teilweise auch politisiert. Das liegt unter anderem daran, dass sich besonders in den letzten Jahren die politischen Konfliktstrukturen verändert haben. Neben der sozioökonomischen Konfliktdimension, in der wirtschaftliche und soziale Interessenlagen aufeinandertreffen, ist eine identitätspolitische Konfliktdimension entstanden. Gerade in Reaktion auf die sogenannte Flüchtlingskrise, in der sich diese neue Konfliktlinie kristallisiert, sind auf beiden Seiten neue gesellschaftliche Bewegungen entstanden bzw. haben sich bestehende Organisationen politisiert.<sup>29</sup> Hier sind die „Identitäre Bewegung“ und PEGIDA im rechtsextremen wie auch „Pulse of Europe“ im liberalen und „Aufstehen“ im linken Spektrum zu nennen. Zudem hat sich mit „Fridays for Future“ in Europa eine politische Bewegung gebildet, die erheblich dazu beigetragen hat, die ökologische Frage ins Zentrum des politischen Diskurses zu rücken.

Diese Politisierung ist allerdings nicht mit einem Engagement in und einer Zusammenarbeit mit Parteien gleichzusetzen, sondern findet in der Regel parallel oder sogar im Wettbewerb zu Parteistrukturen statt. Vielerorts sind so alternative Formen der Interessenvertretung entstanden. Bei Infrastrukturprojekten wie Stuttgart 21, Suedlink und dem Fehmarnbeltunnel zwischen Deutschland und Dänemark beanspruchen Bürgerinitiativen Raum in der politischen Entscheidungsfindung. Organisationen wie Attac, Amnesty International und Avaaz setzen sich über nationale Grenzen hinweg für gesellschaftlichen Wandel ein, um globalen Herausforderungen

---

**27** Holger Krimmer: Konturen und Strukturwandel der organisierten Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 199 ff.

**28** *Ibid.*, S. 201.

**29** Edgar Grande: *Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen*, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 57.

effektiv zu begegnen. Avaaz nutzt dabei ähnlich wie Campact, openPetition und YouGov neue digitale und internetbasierte Möglichkeiten zur Vernetzung und Interessendurchsetzung.<sup>30</sup>

Auch die Entstehung neuer transnational organisierter Bewegungen wie Women's March, Occupy, „Pulse of Europe“ oder „Fridays for Future“ haben zu einer Europäisierung und Diversifizierung der zivilgesellschaftlichen Landschaft in Deutschland geführt.

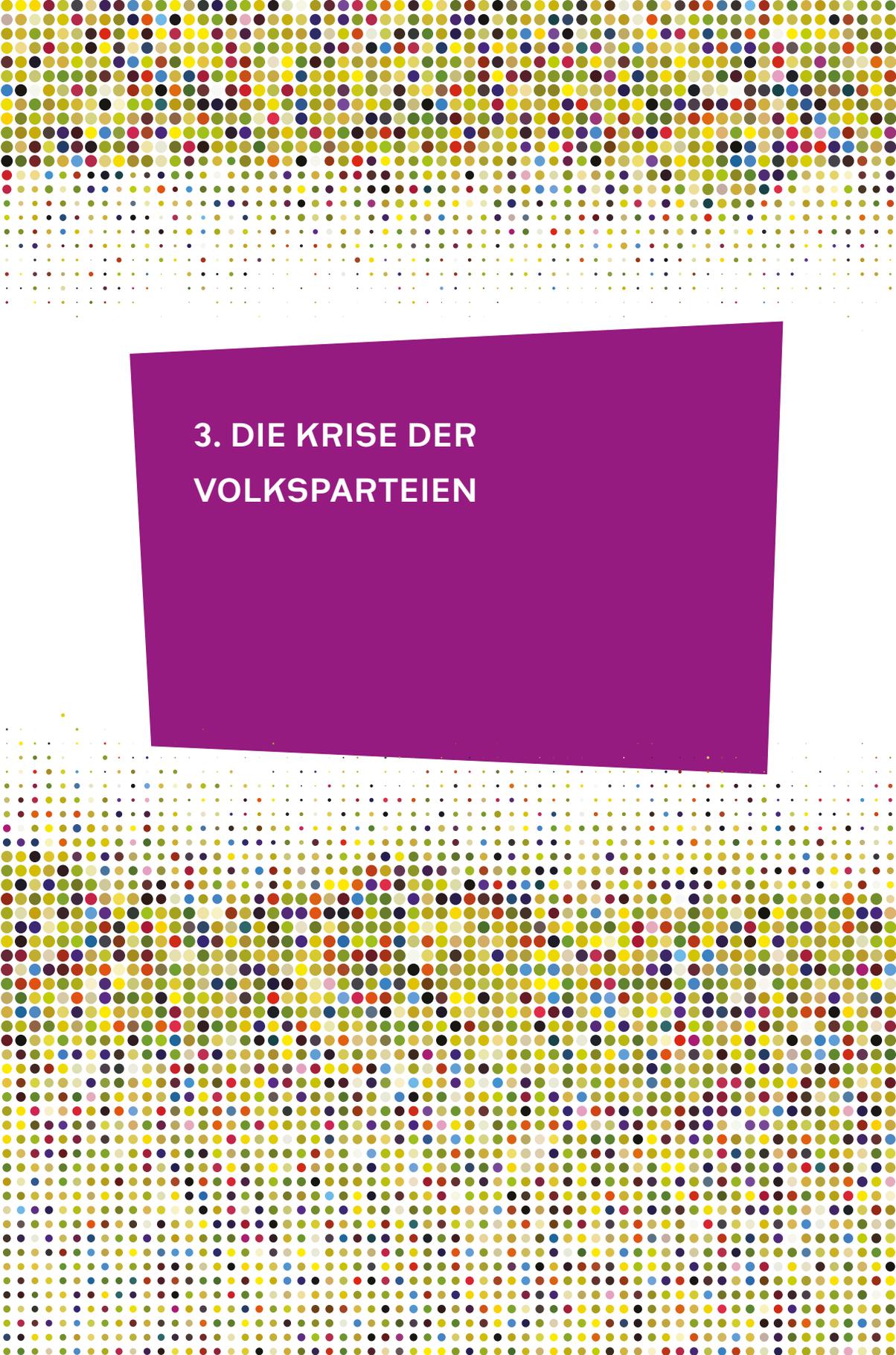
.....

*Die organisierte Zivilgesellschaft stellt ein Spiegelbild der modernen, pluralen Gesellschaft dar.*

Die Zivilgesellschaft des 21. Jahrhunderts hat sich also in Form und Sache verändert. Sie ist heterogener, dynamischer und in ihren Organisations- und Arbeitsweisen weniger verbindlich geworden. In gewisser Weise stellt sie ein Spiegelbild der modernen, pluralen Gesellschaft dar. Auch deshalb ist sie für immer mehr Menschen ein attraktiver Ort des Engagements und der politischen Beteiligung.

---

**30** Siehe Claus Leggewie zur transnationalen Bürgergesellschaft, 2001: <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2001-2/artleggewie.pdf>.



### 3. DIE KRISE DER VOLKSPARTEIEN

Parteien sind Bindeglieder zwischen Bürger\_innen und Politik. Laut Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes „wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“.<sup>31</sup> Sie tragen so wesentlich zur politischen Willensbildung der Bevölkerung bei und haben eine wichtige Repräsentationsfunktion an der Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Legislative. Es lassen sich drei Hauptfunktionen festmachen: Neben (1) der „Orientierungs- und Diskursfunktion“ in der Gesellschaft haben Parteien (2) eine repräsentative Funktion für ihre Wähler\_innen und (3) eine Entscheidungsfunktion als Institutionen, die den legislativen Raum maßgeblich mitgestalten. Daraus ergeben sich besondere Verpflichtungen für Parteien, die nicht einfache Interessenvertreterinnen sind, sondern als gesellschaftliche Institutionen eine wichtige Rolle für eine funktionierende repräsentative Demokratie spielen.

Bei Volksparteien handelt es sich um „Parteien, die mit ihrem Programm nicht nur begrenzte Interessengruppen ansprechen und deshalb Anhänger und Wähler in allen Bevölkerungsschichten haben“.<sup>32</sup> Volksparteien gelingt es dauerhaft, große Anteile der Wähler\_innenstimmen zu gewinnen. Im Gegensatz zu sogenannten „Single-Issue-Parteien“ haben sie den Anspruch, gesamtgesellschaftliche Antworten auf die großen Herausforderungen der Zukunft zu geben. In der Wissenschaft gelten Volksparteien deshalb bis heute als der Motor demokratischer und gesellschaftlicher Integration sowie als Grundlage für politischen Konsens und Stabilität.<sup>33</sup>

## DAS ENDE DER „ÄRA DER VOLKSPARTEIEN“: VOLKSPARTEIEN OHNE VOLK?

In Deutschland werden üblicherweise zwei Parteien als Volksparteien bezeichnet: die CDU/CSU als schichtenübergreifende und überkonfessionelle „Union“ von christlich-demokratisch gesinnten Bürger\_innen<sup>34</sup>; die SPD nach ihrer programmatischen Wende von 1959 im Godesberger Programm, die den Wandel von einer Klassenpartei zu einer linken Volkspartei vollzog.<sup>35</sup>

**31** Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

**32** <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-politik/16586/volkspartei>.

**33** Petra Bendel: Volkspartei, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze, Suzanne Schüttemeyer (Hg.): Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe, directmedia, Berlin 2004, S. 110.

**34** Konrad-Adenauer-Stiftung: Geschichte der CDU, <https://www.kas.de/web/guest/geschichte-der-cdu/gruendungsphase-der-cdu-1945-1949->

**35** Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Volksparteien – Begriffsbestimmung und interne Entscheidungsabläufe, Berlin 2016.

Diese Kategorisierung wird jedoch zunehmend infrage gestellt angesichts der schlechten Wahlergebnisse der Volksparteien bei den vergangenen Europa- und Bundestagswahlen (siehe Abbildung 3) und den schwindenden Mitgliederzahlen (siehe Abbildung 4). Einige Zeitungen stellten die Frage, ob die SPD eine „Volkspartei ohne Volk“<sup>36</sup> geworden sei, Kanzlerin Angela Merkel warnte die eigene Partei vor dem Verlust ihres Status als Volkspartei<sup>37</sup> und der Bundestag spricht von der „nachlassenden Bindungskraft“ der Volksparteien.<sup>38</sup> Zunehmend etabliert sich der Konsens, dass sich die Volksparteien in einer Krise befinden. Folgende Zahlen untermauern diesen Befund:

- 1) SPD und CDU kämpfen mit einem langfristigen Mitgliederschwund. Von 1990 bis 2018 ist die Zahl der SPD-Mitglieder von 943.402 auf 443.152 gesunken.<sup>39</sup> Im gleichen Zeitraum sank die Mitgliederzahl der CDU von 789.609 auf etwa 415.000.<sup>40</sup>
- 2) Beide Parteien mussten in den letzten Jahren herbe Verluste hinnehmen: Die SPD fiel bei der Bundestagswahl 2017 auf 20,8 Prozent. Bei der Europawahl erreichte sie nur 15,8 Prozent. Aber auch bei der Landtagswahl in Bayern 2018 sowie der Bürgerschaftswahl in Bremen 2019 landete die Volkspartei auf einem historischen Tiefpunkt mit jeweils 9,7 Prozent und 24,9 Prozent der Stimmen. Die Union verzeichnete gemessen an den eigenen Ansprüchen ebenfalls ein schwaches Ergebnis bei der Europawahl und fiel um 7,5 Prozentpunkte auf 22,6 Prozent. Bei der Bundestagswahl erreichte die Union mit 33 Prozent das zweitschlechteste Ergebnis ihrer Geschichte.

---

**36** Beispielsweise eine Debatte im Tagesspiegel über die SPD mit einer Reihe von Artikeln aus den Jahren 2016 bis 2018: <https://causa.tagesspiegel.de/politik/volksparteien-ohne-volk>.

**37** <https://www.tagesschau.de/inland/merkel-status-cdu-101.html>.

**38** <https://www.bundestag.de/resource/blob/435464/985f9c8eb87f7d7e-547ba6491fbef988/wd-1-020-16-pdf-data.pdf>.

**39** <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1214/umfrage/mitgliederentwicklung-der-spd-seit-1978/>. Positiv zu bewerten ist der leichte Anstieg der Mitgliederzahl mit der Kandidatur von Martin Schulz 2017 und der Urabstimmung über die Große Koalition 2018. Damit war die SPD zuletzt wieder vor der CDU mitgliederstärkste Partei Deutschlands.

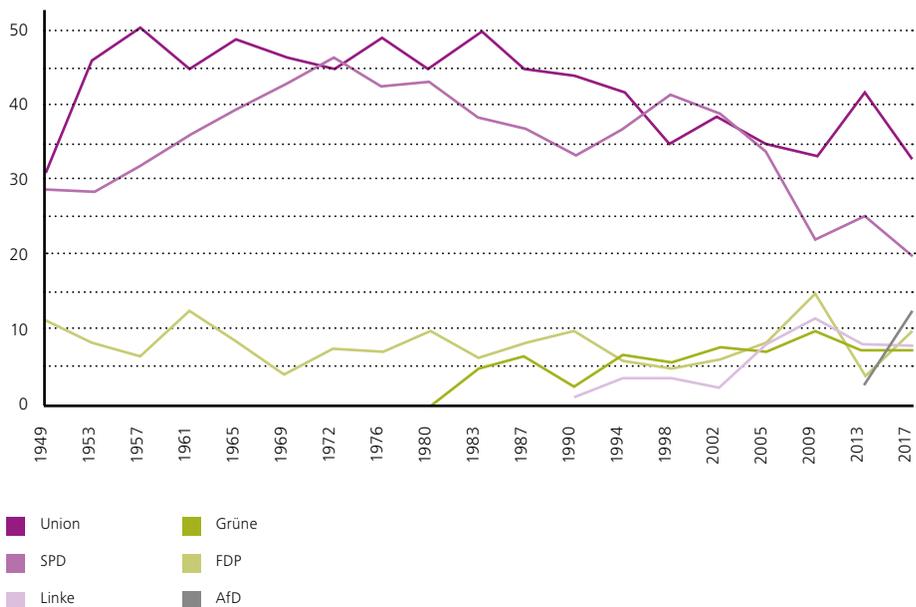
**40** <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1215/umfrage/mitgliederentwicklung-der-cdu-seit-1978/>, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article189412455/CDU-CSU-SPD-Volksparteien-verlieren-Tausende-Mitglieder.html>.

## GRÜNDE FÜR DIE KRISE: MANGELNDE BINDUNGSFÄHIGKEIT DER VOLKSPARTEIEN UND STRUKTURELLE VERÄNDERUNG DES WAHL- UND MITGLIEDERVERHALTENS

Die Gründe für die Krise der Volksparteien sind vielfältig. Genannt werden können die schwindende Bindung von Parteien an sozialmoralische Milieus<sup>41</sup> sowie das volatilere Wahlverhalten vieler wahlberechtigter Bürger\_innen. Auch die bereits erwähnte Veränderung der politischen Konfliktstrukturen („cleavages“) lässt sich teilweise als Erklärung heranziehen. Insbesondere die Polarisierungskraft von identitätspolitischen und kulturellen Themen stellt Parteien, die sich traditionell auf wohlfahrtsstaatliche und wirtschaftliche Themen konzentriert haben, vor Probleme. So kann beobachtet werden, dass sich Parteien, die sich entlang der neuen Konfliktlinien und Themen positionieren (beispielsweise entlang der Migrationsthematik) eine größere Aufmerksamkeit im öffentlichen Raum erhalten.

**ABBILDUNG 3:**

**Die Ergebnisse der Bundestagswahlen von 1949 bis 2017 (in Prozent)**

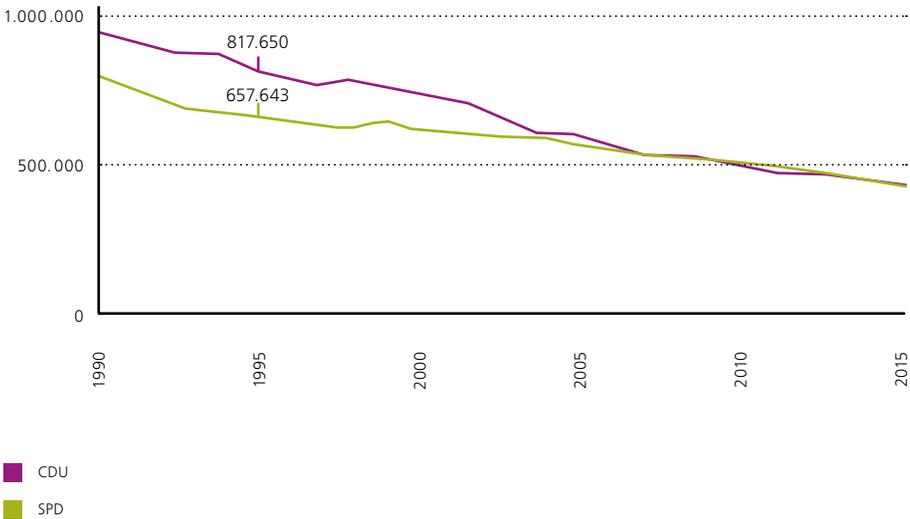


Quelle: ARD, Tagesschau: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/analyse-vergleiche.shtml>

<sup>41</sup> Peter Lösche: Ende der Volksparteien, in: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst (soFid), 1/2010, S. 9–16.

ABBILDUNG 4:

### Die Mitgliederzahlen der Volksparteien gehen deutlich zurück (CDU, SPD)



Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, auf Grundlage der Daten von Oskar Niedermayer: Parteimitglieder in Deutschland, 2017. [https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung.Bildung,Beruf,Gewerkschaftsmitgliedschaft\\_und\\_Konfession:Spier,Tim\\_et\\_al.\\_\(Hrsg.\):\\_Parteimitglieder\\_in\\_Deutschland,\\_VS\\_Verlag\\_für\\_Sozialwissenschaften\\_|\\_Springer\\_Fachmedien\\_Wiesbaden\\_GmbH,\\_Wiesbaden\\_2011.](https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung.Bildung,Beruf,Gewerkschaftsmitgliedschaft_und_Konfession:Spier,Tim_et_al._(Hrsg.):_Parteimitglieder_in_Deutschland,_VS_Verlag_für_Sozialwissenschaften_|_Springer_Fachmedien_Wiesbaden_GmbH,_Wiesbaden_2011.)

.....  
*Einige Sozialmilieus, Einkommens- und Berufsgruppen sind politisch schlecht – oder gar nicht mehr – repräsentiert.*

Auch nimmt die „soziale Selektivität“ der Teilnahme an politischen Willensbildungsprozessen zu – so entspricht die soziale Zusammensetzung der großen Volksparteien nicht mehr derjenigen der Bevölkerung. Daraus folgt, dass einige Sozialmilieus, Einkommens- und Berufsgruppen politisch schlecht – oder gar nicht mehr – repräsentiert sind (siehe Abbildung 5).

Die Erosion gesellschaftlicher Gruppen, die die Volksparteien in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik getragen haben, lässt sich an zwei Beispielen gut darstellen:

- 1) Eine Analyse der Zusammensetzung der Wähler\_innen der AfD bei der Bundestagswahl 2017 zeigt, dass diese überdurchschnittlich stark von gewerkschaftlich organisierten Arbeiter\_innen gewählt wurde – die Basis der traditionellen Vorfelddorganisationen der Sozialdemokratie.<sup>42</sup> Laut der Bundeszentrale für politische Bildung sind zwar noch 42 Prozent der SPD-Mitglieder in einer Gewerkschaft, doch nur noch 16 Prozent der SPD-Mitglieder bezeichnen sich als „Arbeiter\_innen“.<sup>43</sup>
- 2) Eine weitere Analyse der Bundestagswahl 2017 zeigt, dass die Unionsparteien zwar immer noch überdurchschnittlich von Katholik\_innen gewählt wurden, doch ihr Anteil an der gesamten Wähler\_innenschaft in Westdeutschland nur noch fünf Prozent beträgt.<sup>44</sup>

.....

*Die Volksparteien sehen sich gezwungen, sich programmatisch, organisatorisch und sozial zu öffnen, um im politischen Wettbewerb mitzuhalten.*

Schließlich müssen sich die Volksparteien mit den Folgen eines tiefgründigen gesellschaftlichen Wandels auseinandersetzen. Dazu gehören: der Vertrauens- und Ansehensverlust von Parteien und Politiker\_innen in der Öffentlichkeit; die abnehmende Steuerungsfähigkeit des Nationalstaats aufgrund der Europäisierung und Globalisierung; der sich beschleunigende Wandel der Öffentlichkeit mit einer Zersplitterung der Nachrichtenquellen, der zu einem noch stärkeren Wettbewerb um die Aufmerksamkeit potenzieller Wähler\_innen führt; und schließlich das Problem der Differenzierbarkeit von Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen, da einige neue Bürgerinitiativen und transnationale Bewegungen sich nicht mehr ausschließlich als das eine oder das andere verstehen.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Süddeutsche Zeitung: Viele Gewerkschafter wählen die AfD, November 2018, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/afd-bayern-gewerkschaften-1.4206091>.

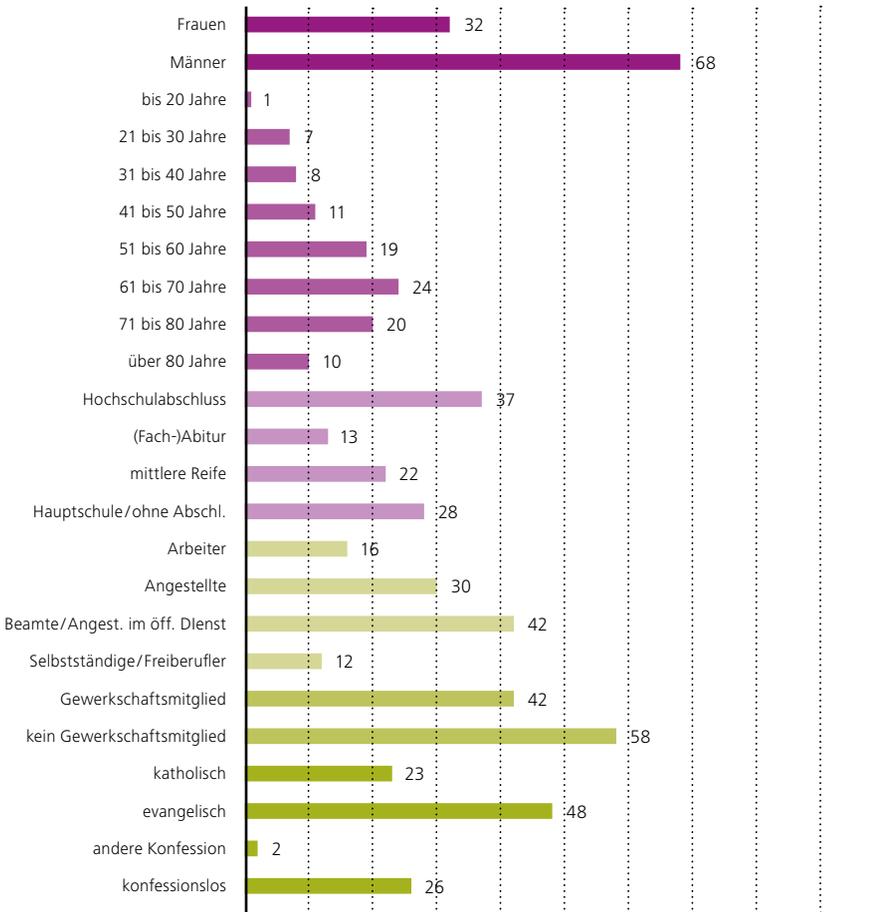
<sup>43</sup> <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung>.

<sup>44</sup> Edgar Grande: Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 31, 1–2, 2018, S. 39.

<sup>45</sup> Siehe hierzu die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern. Insbesondere „La République en Marche“ oder der „Movimento Cinque Stelle“ in Italien haben sich zunächst als zivilgesellschaftliche Organisationen verstanden, bevor sie zu Parteien wurden.

ABBILDUNG 5:

## Soziale Zusammensetzung der Parteimitgliedschaft der SPD (in Prozent)



Bildung, Konfession, Beruf und Gewerkschaftsmitgliedschaft: Stand 2009. Geschlecht und Alter: Stand: 31.12.2016.

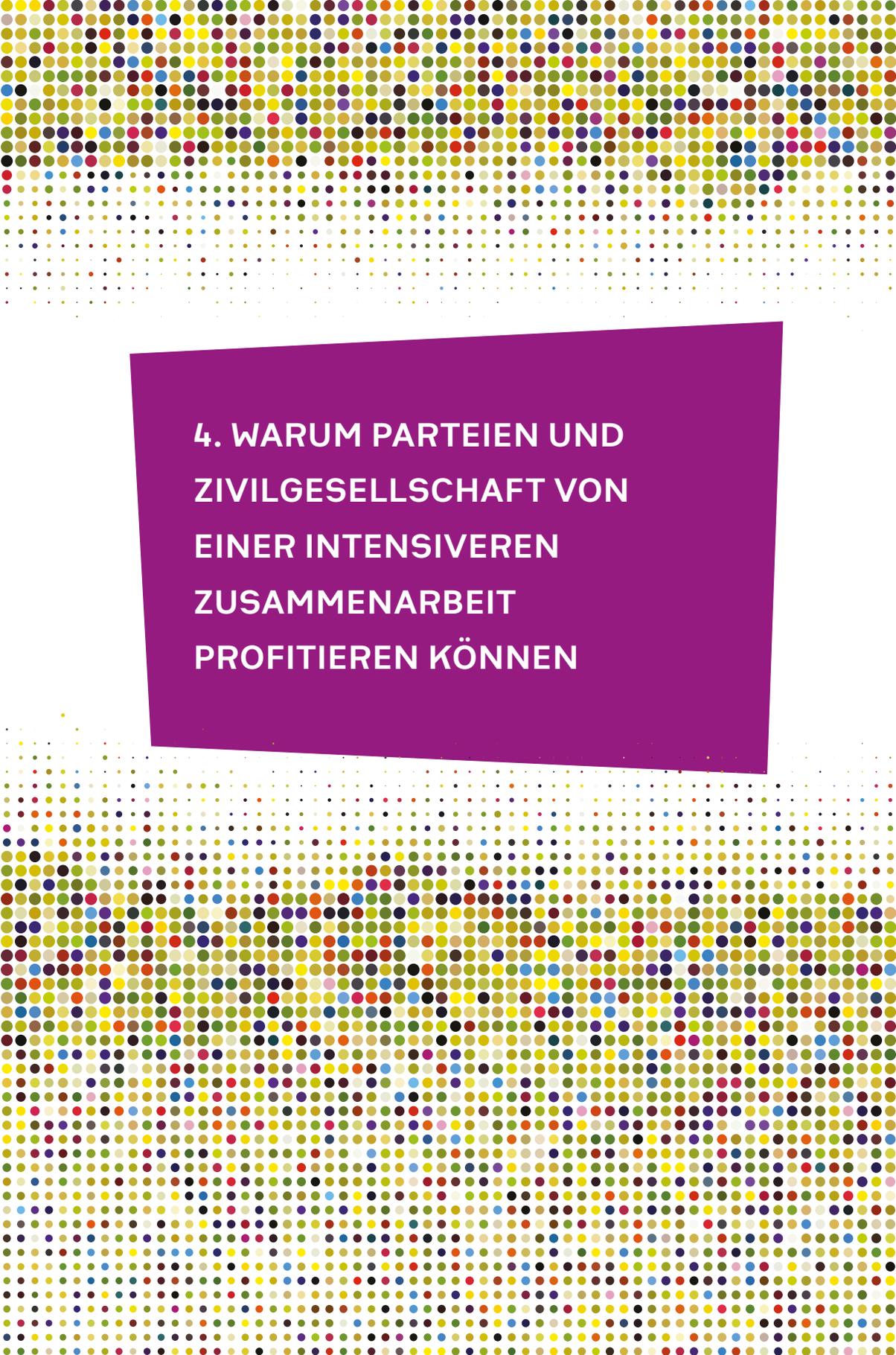
Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung, basierend auf Daten von Niedermayer, Oskar, Parteimitglieder in Deutschland, 2017. Bildung, Beruf, Gewerkschaftsmitgliedschaft und Konfession: Spier, Tim et al. (Hrsg.): Parteimitglieder in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, 2011

Diese herausfordernden Entwicklungen ändern jedoch nichts daran, dass Parteien eine entscheidende Funktion innerhalb des Systems der repräsentativen Demokratie einnehmen. Vorderste Aufgabe der Demokratie ist es, die vielfältigen Interessen und Meinungen politisch gleicher Bürger\_innen in allgemein bindende Normen zu übersetzen, die sich am Gemeinwohl orientieren.<sup>46</sup> Parteien nehmen in diesem Prozess eine zentrale Rolle ein, indem sie erstens an der Meinungsbildung mitwirken, zweitens Interessen aggregieren und ausgleichen und drittens durch ihre Fraktionen und Regierungsmitglieder an der Gesetzgebung und -ausführung beteiligt sind.

Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, dass sich die Volksparteien den oben genannten Entwicklungen stellen und sich programmatisch, organisatorisch und sozial öffnen, um im politischen Wettbewerb mitzuhalten. Sie müssen sich um die Erschließung und Integration neuer Wähler\_innengruppen bemühen, wie beispielsweise Nichtwähler\_innen, ohne jedoch die ehemaligen Kerngruppen zu verprellen. Anspruch der Volksparteien sollte es auch sein, Bevölkerungsteile, die schlecht oder nicht repräsentiert sind, besser zu vertreten. Aufgrund der Fragmentierung der Gesellschaft, in der Partikularinteressen stärker vertreten sind, ist dies keine einfache Aufgabe. Schließlich müssten die Volksparteien eine neue Strategie aufsetzen, um die Brücken in die organisierte Zivilgesellschaft – sowohl zu den traditionellen Organisationen als auch zu den neuen Bewegungen – (wieder) aufzubauen und zu stärken. Dieses Verhältnis wird insbesondere in Kapitel 5 analysiert und kommentiert.

---

<sup>46</sup> Rainer Forst: Die Demokratie zerfällt in zwei Hälften, November 2018, <https://aktuelles.uni-frankfurt.de/gesellschaft/die-demokratie-zerfaellt-in-zwei-haelften-ein-beitrag-von-prof-rainer-forst/>.



## 4. WARUM PARTEIEN UND ZIVILGESELLSCHAFT VON EINER INTENSIVEREN ZUSAMMENARBEIT PROFITIEREN KÖNNEN

In ganz Europa stellen sich Zivilgesellschaft, Politik und Forschung aktuell die Frage, wie sie das Modell der liberalen Demokratie konsolidieren oder verändern können, um es gegen antidemokratische und rechtspopulistische Kräfte zu schützen. Dabei kommt sowohl der Zivilgesellschaft als auch den (Volks-)Parteien eine zentrale Rolle zu. Mit ihrem Verhältnis setzt man sich jedoch vergleichsweise selten auseinander. Bezüglich der organisierten Zivilgesellschaft liegt der Fokus in erster Linie auf ihrem Verhältnis zu Staat und Verwaltung. Hier stehen Fragen der Engagementpolitik und der kommunalen Verwaltung im Vordergrund. Parteien hingegen werden vornehmlich mit Blick auf ihre Verbindung zur Bürgergesellschaft im Allgemeinen auf den Prüfstand gestellt. Neue Formen der Bürgerbeteiligung und die Einbeziehung von Nichtmitgliedern sind dabei von besonderem Interesse.



*Für die organisierte Zivilgesellschaft liegt der Fokus in erster Linie auf ihrem Verhältnis zu Staat und Verwaltung und weniger zu Parteien. Parteien hingegen werden vornehmlich mit Blick auf ihre Verbindung zur Bürgergesellschaft im Allgemeinen auf den Prüfstand gestellt.*

Es steht außer Frage, dass beide Schwerpunkte äußerst relevant sind. Für die Zivilgesellschaft ist es von herausragender Bedeutung, unter welchen Rahmenbedingungen sie agiert. Die Ausgestaltung der Engagementpolitik sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene ist hier maßgeblich. Bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Akteure benötigen finanzielle und ideelle Förderung, klare rechtliche Regelungen und durchdachte Koordinierung, um ihre Arbeit wirkungsstark umzusetzen. In diesen Themenfeldern gibt es deswegen eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien und Projekte, die auch immer wieder die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Verwaltung auf kommunaler Ebene in den Vordergrund stellen.<sup>47</sup> Die Fokussierung auf dieses Zusammenspiel ist insofern berechtigt, als zivilgesellschaftliche Akteure und von bürgerschaftlichem Engagement getragene Organisationen ihre Interessen und Leistungen am direktesten auf dieser Ebene einbringen können und hier auch die attraktivsten Fördermöglichkeiten vorfinden. Allerdings unterliegt die Zusammenarbeit mit der Verwaltung meist einer Projektlogik, die naturgemäß kurzfristig und bedarfsorientiert angelegt ist.

In Abgrenzung hierzu wird die Attraktivität der Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Parteien besonders sichtbar. Parteien sind in deutlich höherem Maße als Verwaltungen in der Lage, der organisierten Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu bieten, ihre Interessen langfristig und nachhaltig in die Politik einzubringen.

---

<sup>47</sup> Siehe Bibliografie, Abschnitt „Zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Verwaltung“.

Eine engere Kooperation mit Parteien bietet zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit, ihre Abhängigkeit von der Haushaltspolitik und Prioritätensetzung der Behörden auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zu verringern, indem sie über die Programmatik der Parteien auf die politische Landschaft einwirken.<sup>48</sup> Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von Parteien und organisierter Zivilgesellschaft ist vor dem Hintergrund dieses Potenzials für viele Organisationen von großem Interesse.

Aus Sicht der Parteien ergibt sich ein ähnliches Bild. Die organisierte Zivilgesellschaft kann für die Parteien in den Bereichen Willensbildung, Interessenaggregation und Rekrutierung von Personal ein wertvoller Partner sein. Eine engere Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen erscheint deshalb als mögliches Mittel gegen den zunehmenden Bedeutungsverlust der Volksparteien. Dennoch findet dieses Potenzial vergleichsweise wenig Beachtung. Parteien sind traditionell Mitgliederorganisationen. Daher konzentrieren sich Forschung und Parteien selbst vornehmlich darauf, wie sich Letztere neu aufstellen können, um Mitglieder zu binden, neue dazuzugewinnen und Nichtmitglieder stärker zu beteiligen.<sup>49</sup> Wenn man sich in diesem Zusammenhang mit dem Verhältnis von Parteien und Zivilgesellschaft auseinandersetzt, dann wird Letztere in den meisten Fällen als die Gruppe sich einbringender, aktiver Bürger\_innen verstanden.<sup>50</sup> Der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft hingegen kommt weniger Aufmerksamkeit zu.<sup>51</sup>

.....  
*Obwohl die organisierte Zivilgesellschaft und Parteien erheblich von einer engeren Zusammenarbeit profitieren könnten, nimmt dieses Feld in der Forschung verhältnismäßig wenig Raum ein.*

Obwohl die organisierte Zivilgesellschaft und Parteien erheblich von einer engeren Zusammenarbeit profitieren könnten – es also gute Gründe gibt, sich intensiv mit ihrem Verhältnis auseinanderzusetzen –, nimmt dieses Feld in der Forschung verhältnismäßig wenig Raum ein. Diese Studie möchte einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu füllen. Zum einen, indem sie die bestehende Literatur zusammenführt, zum anderen, indem sie offenlegt, an welchen Stellen weitere Untersuchungen notwendig sind.

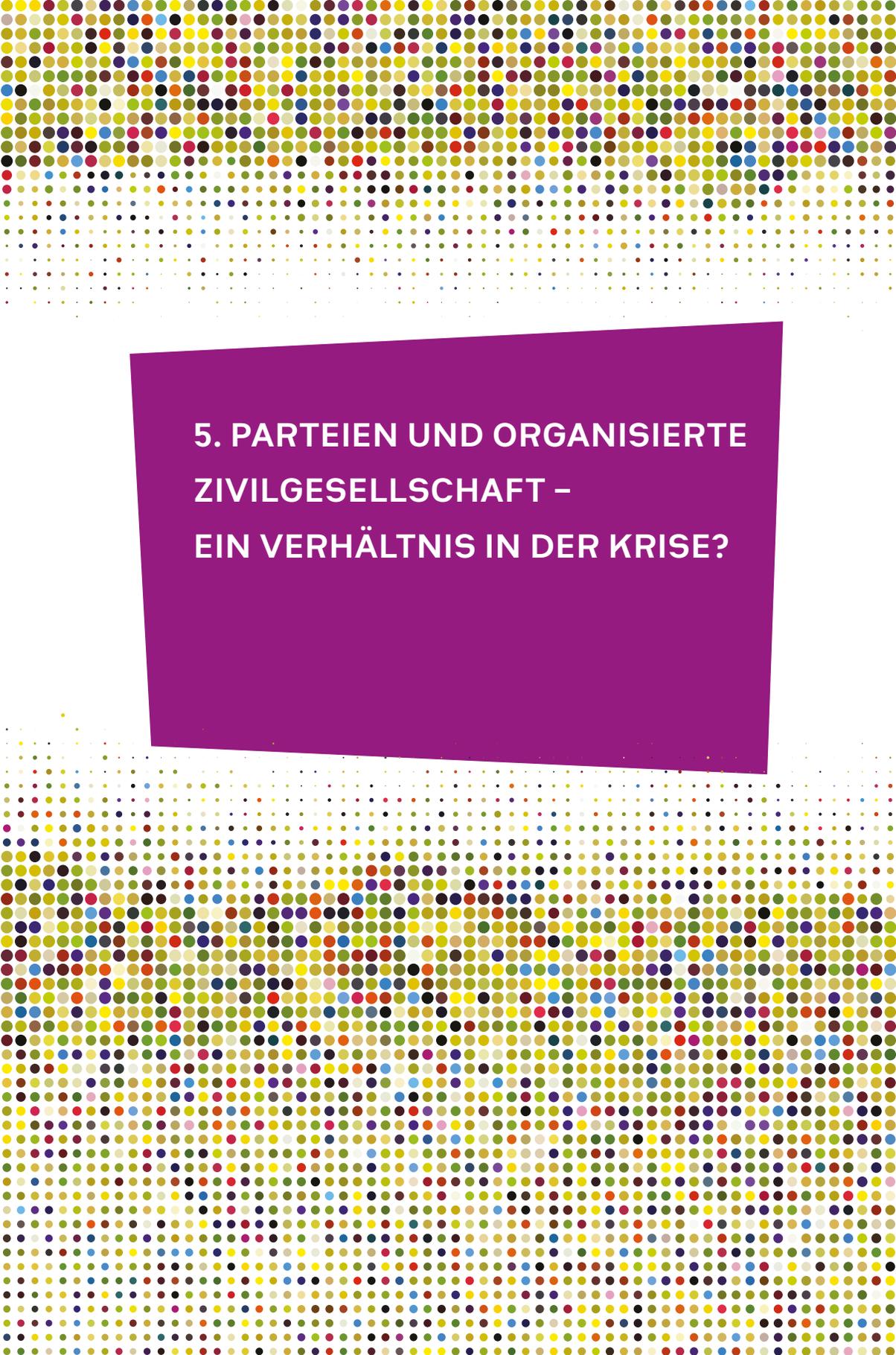
**48** Gerd Mielke: Auf verlorenem Posten? Parteien in der Bürgergesellschaft, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 20, 4, 2007, S. 69.

**49** Siehe Bibliografie, Abschnitt „Zum Verhältnis von Bürgergesellschaft und Parteien“.

**50** Claus Leggewie: Bürger und Bürgerinnen, hinein in die Parteien! Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Transformation, in: Politische Ökologie, 127, 2011, S. 19–23.

**51** Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Adalbert Evers und Claus Leggewie: Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 31, 1–2, 2018. Die Thesen der Autoren fließen in das folgende Kapitel ein.





## 5. PARTEIEN UND ORGANISIERTE ZIVILGESELLSCHAFT – EIN VERHÄLTNISS IN DER KRISE?

Um das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Parteien bestimmen zu können, müssen zunächst klare Grenzen zwischen den jeweiligen Funktionen und Kompetenzen der betroffenen Akteure gezogen werden.<sup>52</sup> Bevor sich Parteien und zivilgesellschaftliche Organisationen auf ihre Gemeinsamkeiten und Kooperationspotenziale besinnen können, ist es also notwendig, dass sie ein klares Bewusstsein dafür entwickeln, wo ihre Unterschiede in Handlungsmodus und Zielsetzung liegen. Diese Differenzierung ist vor dem Hintergrund der Heterogenität der organisierten Zivilgesellschaft keine einfache Aufgabe. Auf Grundlage der oben eingeführten Idealtypen lassen sich jedoch einige Trennlinien ziehen, die einerseits der Unterschiedlichkeit der vielen zivilgesellschaftlichen Akteure gerecht werden, andererseits dennoch eine gewisse Allgemeingültigkeit besitzen.

Der Idealtypus „Themen-Anwälte“ – wie beispielsweise Greenpeace oder Human Rights Watch – weist mit den zentralen Funktionen der Parteien die meisten Überschneidungspunkte auf. Diese zivilgesellschaftlichen Organisationen ähneln Parteien insofern, als sie ebenfalls eine Plattform für politisches Engagement bieten. Allerdings beschränken sie sich in der Regel auf ein bestimmtes Themengebiet. Hier aggregieren sie nicht verschiedene Interessen, sondern äußern partikulare Ziele und machen auf spezifische Herausforderungen aufmerksam. Dadurch entsteht auch eine klare Abgrenzung in der Handlungslogik. Während gerade Volksparteien darauf angewiesen sind, Kompromisse zu bilden und stets die Machbarkeit ihrer Positionen zu berücksichtigen, nehmen Themen-Anwälte keine auf Ausgleich bedachte Haltung ein, sondern vertreten ihre Sache ungeachtet machtpolitischer Konstellationen.

Allrounder – wie beispielsweise die Arbeiterwohlfahrt oder die Caritas – lassen sich zwischen Parteien und Themen-Anwälten einordnen. Sie aggregieren Interessen stärker, als Themen-Anwälte dies tun, sind aber seltener ein Ort explizit politischen Einsatzes. Vielmehr übernehmen sie auch soziale Dienstleistungen und lassen sich somit einfacher von Parteien abgrenzen.

Das gilt in noch deutlicherem Maße für die Gruppe der Dienstleister, zu der beispielsweise Organisationen wie Tafeln oder Bildungsträger gehören. Sie bieten zwar einen Ort des Engagements, jedoch keinen der Interessenaggregation und -vertretung oder gar Willensbildung. Gleichzeitig agieren sie aber in Handlungsfeldern nahe dem Sozialstaat, die besonders für die Sozialdemokratie von hoher Bedeutung sind. Während sie allerdings mit bestimmten sozialen Diensten betraut sind, wettstreiten Parteien darum, wie die Rahmenbedingungen für dieses Handlungsfeld

---

**52** An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass wir Parteien nicht als klassische Akteure der organisierten Zivilgesellschaft verstehen. Vielmehr nehmen sie insofern eine Sonderrolle ein, als sie zwar als Mitgliederorganisationen in der Zivilgesellschaft verankert sind, gleichzeitig aber eine zentrale Rolle in diversen Staatsorganen einnehmen und so als Scharniere zwischen Staat und Gesellschaft fungieren.

gestaltet werden sollten.<sup>53</sup> Organisierte Zivilgesellschaft und Parteien fungieren also in der gleichen Arena zwischen Staat und Gesellschaft, erfüllen aber unterschiedliche Aufgaben und tun dies in unterschiedlicher Form.

Ohne ein differenziertes Rollenverständnis laufen die beiden Akteursgruppen Gefahr, in einer Zusammenarbeit stets eine Vereinnahmung oder Verdrängung durch den jeweils anderen zu vermuten. Das Bewusstsein für die Unterschiede in Funktion und Handlungslogik ist daher die Grundlage dafür, dass Parteien und zivilgesellschaftliche Akteure erfolgreich kooperieren können. Doch wie sollte sich ihr Verhältnis über diese notwendige Voraussetzung hinaus gestalten?

### **DAS IDEALE VERHÄLTNISS VON ORGANISIRTER ZIVILGESELLSCHAFT UND VOLKSPARTEIEN: ENG, WECHSELSEITIG UND GEREGET**

Einen wesentlichen Beitrag zu dieser Frage leisten die Politikwissenschaftler Adalbert Evers und Claus Leggewie in ihrer Studie „Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft“. Aus ihrer und weiteren Analysen lassen sich folgende Bedingungen ableiten: Idealerweise stehen Parteien und organisierte Zivilgesellschaft in einem wechselseitigen Verhältnis, das auf einem fortwährenden, gleichberechtigten Dialog basiert. Auf der einen Seite erlaubt ein solches Verhältnis der Zivilgesellschaft, ihre inhaltlichen Positionen über den Weg der Parteien in Gesetzgebung und politisches Handeln zu übersetzen. Auf der anderen Seite können Parteien so ihre Legitimität stärken und die Qualität ihrer Entscheidungen erhöhen, indem sie ihre Programmatik noch stärker in der Bevölkerung verankern und den Erfahrungs- und Wissensschatz der organisierten Zivilgesellschaft nutzen. Folgende Bedingungen sind dafür zwingend erforderlich, wie auch Adalbert Evers und Claus Leggewie feststellen.

.....  
*Idealerweise stehen Parteien und organisierte Zivilgesellschaft in einem wechselseitigen Verhältnis, das auf einem fortwährenden, gleichberechtigten Dialog basiert.*

---

**53** Die Gruppen der Förderer und der Integrierer sind hier von geringerer Bedeutung, da sie sich in Selbstverständnis und Funktion klar von Parteien unterscheiden und für die Kooperation mit Letzteren eine weniger bedeutsame Rolle spielen.

- 1) Parteien müssen gesellschaftliche Vereinigungen nicht nur als förderwürdige Unterstützer für die Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen, sondern als „Co-Produzenten von Politik“<sup>54</sup> begreifen.
- 2) Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen anerkennen, dass Parteien für ihre Rolle als Vermittlungsmedium zwischen Staat und Gesellschaft auf die Kooperation und den (durchaus auch konfliktreichen) Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft angewiesen sind.<sup>55</sup>
- 3) Ein solch enges Verhältnis erfordert, dass die Kooperation eine institutionalisierte Form annimmt, also Foren etabliert werden, in denen sich die Akteure regelmäßig treffen und nach bestimmten, gemeinsam festgelegten Regeln der Zusammenarbeit in den Dialog treten.<sup>56</sup> Nur so kann eine nachhaltige und verlässliche Kooperation garantiert werden. Vor dem Hintergrund der vielfältigen zivilgesellschaftlichen Landschaft ist es Parteien nicht möglich, mit allen Akteuren entsprechende Foren zu bilden. Sie sollten daher auf der Grundlage wohlüberlegter inhaltlicher wie strategischer Kriterien die Organisationen identifizieren, mit denen ein solch institutionalisierter Dialog am fruchtbarsten ist (siehe hierzu im Anhang eine Liste ausgewählter Zukunftsfelder und Akteure der Zivilgesellschaft).
- 4) Das ideale Verhältnis der beiden Akteursgruppen beinhaltet auch, dass Grenzen der Zusammenarbeit festgelegt werden, die ihre jeweilige Unabhängigkeit garantieren. Die Kooperation zwischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen darf nicht zu einem Kontrollverhältnis verkommen, in dem beispielsweise NROs dazu angehalten werden, aus parteistrategischen Gründen bestimmte Kampagnen nicht zu fahren oder Parteien aus einer Abhängigkeit heraus bestimmte Verbandsinteressen dem gesellschaftlichen Gemeinwohl vorziehen.

Im Idealfall gestaltet sich das Verhältnis also eng, wechselseitig und geregelt und ermöglicht organisierter Zivilgesellschaft und Parteien so, eine stabile Brücke zwischen bürgerschaftlichem Engagement und politischer Beteiligung herzustellen.<sup>57</sup>

---

**54** Adalbert Evers, Claus Leggewie: Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1-2, 2018, S. 38.

**55** *Ibid.*, S. 38.

**56** *Ibid.*, S. 36.

**57** Dieter Rucht: Engagement im Wandel. Politische Partizipation in Deutschland, *WZBrief Zivil-Engagement*, Nr. 1, Mai 2010, S. 3.

## VON ENGEN ALLIANZEN ZU INSTRUMENTELLEN BEZIEHUNGEN

In den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Bundesrepublik bildeten Parteien und organisierte Zivilgesellschaft politische Lager – auf der einen Seite eine sozialdemokratische, arbeiternaher Allianz aus SPD, Gewerkschaften und Arbeiterwohl-fahrtsverbänden, auf der anderen ein konservatives, arbeitgebernahes Bündnis aus CDU und kirchlichen Organisationen. Bei der SPD ist die Zivilgesellschaft schon seit Langem ein zentraler Bestandteil der Programmdiskussion – von der Arbeiterkultur der Weimarer Republik über die „Demokratisierung aller Lebensbereiche“ des Godesberger Programms, das „Mehr Demokratie wagen“ Willy Brandts bis hin zu „Bürgerdialog“, „Bürgerbeteiligung“ und einer „neuen Kultur des Zusammenlebens und Zusammenwirkens“ des Berliner Programms.<sup>58</sup> Zwischen Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft bestand also eine gefestigte Verbindung. Die sogenannten Vorfeldorganisationen aus der Zivilgesellschaft waren eng in Programmatik und Entscheidungsfindung der Parteien eingebunden.<sup>59</sup> Das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Parteien weichte nicht allzu weit vom oben beschriebenen Idealbild ab.

.....

*Bei der SPD ist die Zivilgesellschaft schon seit Langem ein zentraler Bestandteil der sozialdemokratischen Programmdiskussion.*

Heute zeigt sich uns ein verändertes Bild. Vieles deutet auf eine größer werdende Kluft zwischen Volksparteien und der organisierten Zivilgesellschaft hin. Die Wissenschaft stellt vermehrt einen Entfremdungsprozess zwischen Parteien und Bürger\_innen fest, der sich auch in den Statistiken ablesen lässt.<sup>60</sup> Parteien verlieren immer mehr Mitglieder, gleichzeitig engagieren sich immer mehr Menschen in zivilgesellschaftlichen Organisationen.<sup>61</sup> Auch die Entstehung neuer Bewegungen – wie beispielsweise der von Schüler\_innen initiierten Bewegung „Fridays for Future“ –, die sich als unabhängig bezeichnen und parteinahe Verbindungen explizit ablehnen, kann als

<sup>58</sup> Grundwertekommission der SPD, „Aktivierung der Bürgergesellschaft“, 2011: [https://grundwertekommission.spd.de/fileadmin/gwk/Aktivierung\\_der\\_Buergergesellschaft\\_-\\_2001.pdf](https://grundwertekommission.spd.de/fileadmin/gwk/Aktivierung_der_Buergergesellschaft_-_2001.pdf).

<sup>59</sup> Adalbert Evers, Claus Leggewie: Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 33–34.

<sup>60</sup> *Ibid.*, S. 32.

<sup>61</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, Oskar Niedermayer: Mitgliederentwicklung der Parteien, Oktober 2017, <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/138672/mitgliederentwicklung>.

Ausdruck einer gewissen Skepsis gegenüber den Parteien interpretiert werden.<sup>62</sup> All dies sind starke Indizien dafür, dass sich organisierte Zivilgesellschaft und Parteien voneinander entfernen.

Hinzu kommt, dass der Entkopplungsprozess der Volksparteien von den oben genannten Vorfeldorganisationen gut dokumentiert ist. Hier hat definitiv eine Distanzierung stattgefunden. Das lässt sich insbesondere am aktuellen Verhältnis von SPD und Gewerkschaften ablesen. Zwar war die Beziehung zwischen den beiden Akteuren stets von Schwankungen geprägt – jedoch stellten diese sich zyklisch und in Abhängigkeit davon ein, ob sich die SPD in der Regierung oder der Opposition befand. Mittlerweile scheinen sich die beiden Akteure jedoch weiter voneinander entkoppelt zu haben. Das zeigt sich sowohl in einer abnehmenden personellen Verflechtung als auch in einer programmatischen Distanzierung von Gewerkschaften und SPD.<sup>63 64</sup>

Allerdings musste die Auflösung der alten gesellschaftlichen Großmilieus als solche nicht zwingend dazu führen, dass sich Parteien und Zivilgesellschaft voneinander entfernen. Eine Zusammenarbeit mit den neu entstandenen, alternativen Milieus wäre prinzipiell – wenn auch in anderer Form – genauso möglich gewesen. Zu den sogenannten neuen sozialen Bewegungen, die in den 1970er und 1980er Jahren in den Bereichen Bildung, Umwelt und internationale Solidarität entstanden sind, haben die Volksparteien allerdings keine festen Beziehungen aufgebaut.<sup>65</sup> Zusammengekommen führen diese beiden Entwicklungen dazu, dass es aktuell kaum noch „fest institutionalisierte und einflussreiche Foren und Plattformen [gibt], auf denen konfliktoffene, aber auch kooperative Meinungsbildung zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und Parteiorganisationen stattfinden kann“.<sup>66</sup> Die These der wachsenden Kluft zwischen Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft scheint sich also zu bestätigen.

---

**62** Dieter Rucht: Demokratisierung durch Bewegungen? Demokratisierung der Bewegungen?, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 41.

**63** Wolfgang Schroeder: SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, *WSI Mitteilungen* 5/2008, Hans-Böckler-Stiftung, S. 235.

**64** Wolfgang Schroeder: Sozialdemokratie und Gewerkschaften – Was bringt sie auseinander – was zusammen?, in: Aurel Croissant, Sascha Kneip, Alexander Petring (Hg.): *Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit*, Springer VS, Wiesbaden 2017, S. 697–720.

**65** Dieter Rucht: Zum Verhältnis von sozialen Bewegungen und politischen Parteien, in: *Journal für angewandte Sozialforschung* 27, 3/4, 1987, S. 304. Als wichtigste Akteure sind hier das „Neue Forum, die Initiative für Frieden und Menschenrechte“, „Demokratie Jetzt“ und der „Unabhängige Frauenverband“ zu nennen.

**66** Adalbert Evers, Claus Leggewie: Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 31, 1–2, 2018, S. 36.

.....  
*„Es gibt kaum noch fest institutionalisierte und einflussreiche Foren und Plattformen, auf denen eine [...] kooperative Meinungsbildung zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft und Parteiorganisationen stattfinden kann.“*

ADALBERT EVERS & CLAUS LEGGEWIE

Ein Manko besteht allerdings darin, dass es in der Forschung keine systematische empirische Überprüfung der These gibt. Vielmehr nehmen die Expert\_innen eine zunehmende Entfremdung von Parteien und Zivilgesellschaft meist als offensichtlich gegeben an und verweisen als Beweis auf die oben genannten Punkte. Eine tiefergehende Untersuchung würde hingegen nicht nur dafür sorgen, die These final zu prüfen, sondern auch dabei helfen, die Natur des vermeintlich geschwächten Verhältnisses besser zu durchdringen.

Zu letzterem Punkt weisen Adalbert Evers und Claus Leggewie darauf hin, dass das Problem des Verhältnisses von Zivilgesellschaft und Parteien nicht nur in einer wachsenden Distanz liegt. Der entscheidende Punkt sei vielmehr, dass „vieles an der Art und Weise, wie die jeweiligen Seiten die Verbindung zur anderen suchen, in die falsche Richtung weist und nicht geeignet ist, eine gute belastbare Verbindung herzustellen“.<sup>67</sup> Dies ist insofern der Fall, als auf der einen Seite zivilgesellschaftliche Organisationen kaum in Programmatik und Entscheidungsfindung einbezogen werden. Sie pflegen ihre Verbindungen zu Parteien vor allem für politische Kontakte in ihren jeweiligen Themenbereichen und innerhalb der Verwaltungen in erster Linie, um Fördermittel zu generieren. Parteien auf der anderen Seite setzen sich teilweise für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements und die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen ein, nehmen die organisierte Zivilgesellschaft aber kaum als Partnerin in der Willensbildung wahr.<sup>68</sup> Die Zusammenarbeit erfüllt also selten das Ziel, Zivilgesellschaft und Parteien so miteinander zu verknüpfen, dass die für die Demokratie so notwendigen Bande zwischen Staat und Gesellschaft gestärkt werden. Vielmehr stellt die Zusammenarbeit ein strategisches Mittel dar – seitens der Zivilgesellschaft, um finanzielle Ressourcen zu sichern, seitens der Parteien, um Bürgernähe zu erreichen. Die beiden Akteursgruppen stehen also nicht nur in einem zunehmend distanzierteren, sondern auch in einem instrumentellen Verhältnis zueinander.

---

<sup>67</sup> Ibid., S. 32.

<sup>68</sup> Ibid., S. 33 ff.

## VOLKSPARTEIEN BILDEN IMMER WENIGER DIE HETEROGENE ZIVILGESELLSCHAFT AB

Der Wandel des Verhältnisses von Parteien und organisierter Zivilgesellschaft ist nur vor dem Hintergrund der Auflösung der sozialen Großmilieus zu verstehen – des christlich-konservativen einerseits und des arbeiternahen, sozialdemokratischen andererseits. Diese Entwicklung hat sowohl die zivilgesellschaftliche Akteurslandschaft als auch die Parteien grundlegend verändert. Die Ursache hierfür liegt in erster Linie in der in den 1960er und 1970er Jahren erfolgten Liberalisierung der Gesellschaft, die ehemals feste politische Zugehörigkeiten und soziale Lebensmodelle grundlegend infrage gestellt hat. Gemeinsame Weltanschauungen und große Narrative haben ihre einigende Wirkung verloren und sind durch eine Vielfalt politischer Ansichten ersetzt worden.<sup>69</sup> Darüber hinaus hat der Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft – vom produzierenden Gewerbe bis hin zu Dienstleistungen – dazu geführt, dass sich die Arbeiterklasse immer stärker differenziert hat und sich in einem Erosionsprozess befindet. Gleichzeitig hat der Bedeutungsverlust von Religion auch die Bindungskraft des christlich-konservativen Großmilieus verringert.<sup>70</sup>



### *Volksparteien versuchen, den Verlust ihrer Wählerklientel durch eine Politik der Mitte zu kompensieren.*

Auf diese Entwicklungen haben Parteien und Zivilgesellschaft grundlegend verschieden reagiert. Erstere haben versucht und versuchen noch immer, den Verlust ihrer Wählerklientel durch eine Politik der Mitte zu kompensieren. Die Volksparteien haben sich dementsprechend programmatisch angenähert. Beispielhaft steht dafür die ideologische Neuausrichtung der SPD unter der Führung von Gerhard Schröder hin zu einer Politik des dritten Weges. Die organisierte Zivilgesellschaft hingegen ist durch die Entstehung etlicher neuer Vereine, Stiftungen und Verbände sowohl in ihren Tätigkeitsfeldern als auch in ihren Organisationsformen diverser geworden. Diese gegensätzliche Entwicklung hat drei Folgen.

1) Die Volksparteien entfernen sich weiter von den Akteuren, die in den 1950er und 1960er Jahren ihre stärksten Verbündeten in der Zivilgesellschaft waren. Beispielsweise räumte der Mitte-Kurs der SPD, der sich in der Agenda 2010 manifestierte, den Interessen der traditionellen Partner der SPD – wie der Gewerkschaften und

---

<sup>69</sup> Adalbert Evers: Freiwilliges Engagement und politische Partizipation. Auf der Suche nach Verbindungen, Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland, 1/2015, S. 3.

<sup>70</sup> Ibid., S. 39.

der Arbeiterwohlfahrt – relativ wenig Platz ein. Zudem fußt der programmatische Wandel der SPD auch darauf, dass sich die Mitglieder- und Wählerklientel der SPD weg vom „Arbeiter“ hin zum „Medianwähler“<sup>71</sup> entwickelt hat. Gewerkschaften und SPD entfernen sich also auch in der Zusammensetzung ihrer Unterstützer\_innen zunehmend voneinander.<sup>72</sup> Im Ergebnis sind die Gewerkschaften heute deutlich weniger politische Vorfeldorganisationen der SPD, als sie dies über Jahrzehnte waren, wenngleich sie ein wichtiger Partner der Sozialdemokratie bleiben. In der SPD ist allerdings – gerade in der Sozialpolitik – ein gewisser Wandel hin zum Postkorporatismus<sup>73</sup> zu beobachten.<sup>74</sup> Eine vergleichbare Entwicklung kann im Verhältnis von CDU/CSU und kirchlichen Organisationen beobachtet werden.

2) Die Volksparteien schaffen es in vielen Fällen nicht, die von der Zivilgesellschaft aufgegriffenen Problemfelder – wie beispielsweise den Klimawandel, Massentierhaltung oder die Diskriminierung von Minderheiten – ausreichend abzubilden. Das liegt auch daran, dass die Konfliktlinien vielfältiger und vielschichtiger geworden sind, sodass sie nicht mehr in die traditionellen Schemata der Volksparteien passen.<sup>75</sup> Hinzu kommt, dass viele dieser Problemstellungen eine transnationale Dimension haben, die von den weiterhin primär national ausgerichteten Volksparteien ebenfalls nur bedingt bedient wird. Schließlich fällt es den Volksparteien schwer, in einer digitalisierten und fragmentierten Öffentlichkeit effektive Kommunikationswege zu finden. Im Ergebnis werden die Volksparteien für die in diesen Feldern tätigen zivilgesellschaftlichen Akteure so zu weniger attraktiven Kooperationspartnern.

3) Viele zivilgesellschaftliche Akteure – besonders Themen-Anwältinnen aus den Bereichen Umwelt und internationale Solidarität – sind aus einer Unzufriedenheit mit den Volksparteien heraus entstanden. So gründeten sich beispielsweise Naturschutzorganisationen wie BUND und Greenpeace, weil Themen des Umweltschutzes, der Artenvielfalt und des Klimawandels von den Volksparteien aus ihrer Sicht nicht ausreichend

---

**71** Das Medianwählertheorem besagt, dass die großen Volksparteien sich um die „Wähler\_innen der Mitte“ streiten und so auch die SPD sich mehr und mehr von einer „Linkspartei“ zu einer „Partei der Mitte“ gewandelt hat, um möglichst viele Medianwähler\_innen an sich zu binden.

**72** Wolfgang Schroeder: Sozialdemokratie und Gewerkschaften – Was bringt sie auseinander – was zusammen?, in: Aurel Croissant, Sascha Kneip, Alexander Petring (Hg.): Demokratie, Diktatur, Gerechtigkeit, Springer VS: Wiesbaden 2017, S. 697–720.

**73** Als Korporatismus wird die institutionalisierte Einbindung von Interessengruppen in Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse bezeichnet. Postkorporatismus meint dementsprechend den Ausschluss dieser Gruppen.

**74** Christine Trampusch: Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften, WSI Mitteilungen 6/2006, Hans-Böckler-Stiftung, S. 347–352.

**75** Wolfgang Schroeder: SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, WSI Mitteilungen 5/2008, Hans-Böckler-Stiftung.

abgedeckt wurden. Schon ihr Gründungsimpuls schafft also eine gewisse Distanz zu Parteien. Organisierte Zivilgesellschaft und Parteien stehen hier in zweierlei Hinsicht in Konkurrenz zueinander. Zum einen werben beide um das politische Engagement der Bürger\_innen, zum anderen konkurrieren sie darum, wer in höherem Maße und auf geeignete Weise dazu beiträgt, bestimmte politische Ziele zu erreichen.<sup>76</sup> Zwar ist der Wettbewerb um politisches Engagement kein Nullsummenspiel – ein doppeltes Engagement ist durchaus möglich und war zu Zeiten der gefestigten, großen Sozialmilieus gang und gäbe – und politische Ziele können möglicherweise effektiver in Zusammenarbeit erreicht werden. Dennoch ist es beiden Akteursgruppen nur bedingt gelungen, ihr konfliktives Potenzial in solch eine kooperative und komplementäre Zusammenarbeit umzumünzen. Die gleiche Problematik spiegelt sich auch im Verhältnis von Parteien und Bewegungen wider.

.....

*Während sich die Zivilgesellschaft heterogenisiert hat, sind die Volksparteien immer homogener geworden.*

Im Ergebnis ist der zentrale Erklärungsfaktor für die geschwächte Allianz zwischen Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft, dass sich die beiden Akteursgruppen in den letzten Jahrzehnten gegenläufig entwickelt haben. Während sich die Zivilgesellschaft heterogenisiert hat, sind die Volksparteien immer homogener geworden. Aus dieser Diskrepanz ergeben sich sowohl inhaltliche als auch strukturelle Hürden, die es im Sinne einer engen Zusammenarbeit zu überwinden gilt.

---

<sup>76</sup> Laura-Kristine Krause: Komplementarität statt Konkurrenz – Zur Zusammenarbeit von Parteien und NGOs in demokratischen Krisenzeiten, Das Progressive Zentrum, Berlin 2017, S. 2–3.



## 6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE DEMOKRATIE

Die repräsentative Demokratie in Deutschland beruht auf einem starken Parteiensystem, das die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen aggregiert. Diese Rolle der politischen Parteien im Willensbildungsprozess ist im Grundgesetz verankert. Gleichzeitig bildet die organisierte Zivilgesellschaft in der Gestaltung des Gemeinwezens einen wichtigen Bestandteil im politischen Prozess. Aus ihrer Zusammenarbeit entsteht der Prozess der Zusammenführung politischer Interessen, der Aushandlung von Konflikten und so einer gesellschaftlichen Orientierung und legislativer Programmierung, die zu politischen Entscheidungen führt.

Aufgrund des gesamtgesellschaftlichen Wandels, den man in den letzten Jahrzehnten feststellen konnte, hat sich das Verhältnis zwischen organisierter Zivilgesellschaft und Volksparteien deutlich verändert – und teilweise haben sich die traditionellen Verbindungen gelöst. Fehlende oder marode Brücken zwischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind insofern problematisch, als die Verbindungen für die Qualität der repräsentativen Demokratie ganz entscheidend sind, und zwar in vielerlei Hinsicht.

.....

***Wenn Parteien in engem Austausch stehen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, erleichtert das die Wahrnehmung der politischen Gemengelage und politischer Bedürfnisse.***

- 1)** Zunächst bedeutet eine schwache Verankerung von Volksparteien in der Zivilgesellschaft, dass der politische Willensbildungsprozess erschwert wird. Die Gefahr einer Repräsentationslücke zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten wächst,<sup>77</sup> während die politische Teilhabe mancher Bevölkerungsgruppen nur unzureichend ist. Durch die mangelnde Vertretung bestimmter Bevölkerungsteile sowie bestimmter Interessen auf politischer Ebene hat das Vertrauen in die politischen Institutionen und Entscheidungsträger\_innen abgenommen. Gleichzeitig sind die populistischen Einstellungen gewachsen. Dies stellt eine sehr konkrete Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar. Wenn Parteien allerdings in engem Austausch stehen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, erleichtert das die Wahrnehmung der politischen Gemengelage und politischer Bedürfnisse.
- 2)** Die fehlenden Rückbindungen von Volksparteien an die Zivilgesellschaft bedeuten auch die Gefahr einer Verfestigung des Rechtspopulismus entlang neuer gesellschaftlicher Konfliktlinien sowie eine stärkere Polarisierung der Gesellschaft.

---

<sup>77</sup> Siehe Policy Brief, Das Progressive Zentrum mit der Heinrich-Böll-Stiftung, Maik Bohne und Sebastian Bukow: Selbstbewusstsein statt Unbehagen – Impulse zur Stärkung der repräsentativen Demokratie in Deutschland, August 2018.

Wenn es den Volksparteien nicht gelingt, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken und Bündnisse in bestimmten Bereichen zu schaffen, werden die Alternativen im demokratischen Raum fehlen und die Extremen werden gestärkt. Denn: Wenn Volksparteien die Verzahnung mit zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht gezielt anstreben, werden andere Kräfte diese Lücke nutzen. Je mehr diese Polarisierung auf identitätsstiftenden Werten basiert, desto schwerer wird es, wieder gemeinsame Werte aufzubauen, auf denen eine politische Gemeinschaft basiert.

.....  
*Die fehlenden Rückbindungen von Volksparteien an die Zivilgesellschaft bedeuten auch die Gefahr einer Verfestigung des Rechtspopulismus.*

3) Ohne starke Verbindungen zwischen Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft werden keine zufriedenstellenden Antworten auf die Herausforderungen der Zukunft gefunden werden, wie Klimawandel und digitalen Wandel. Situationen, wie sie im Hambacher Forst zuletzt zu beobachten waren, sind ein Zeichen dafür, dass politische Antworten auf den Strukturwandel gefunden werden müssen, die sowohl sozial als auch ökologisch verträglich sind. In dieser Hinsicht sollte die organisierte Zivilgesellschaft vielmehr als Partnerin für den Wandel gesehen werden.<sup>78</sup>

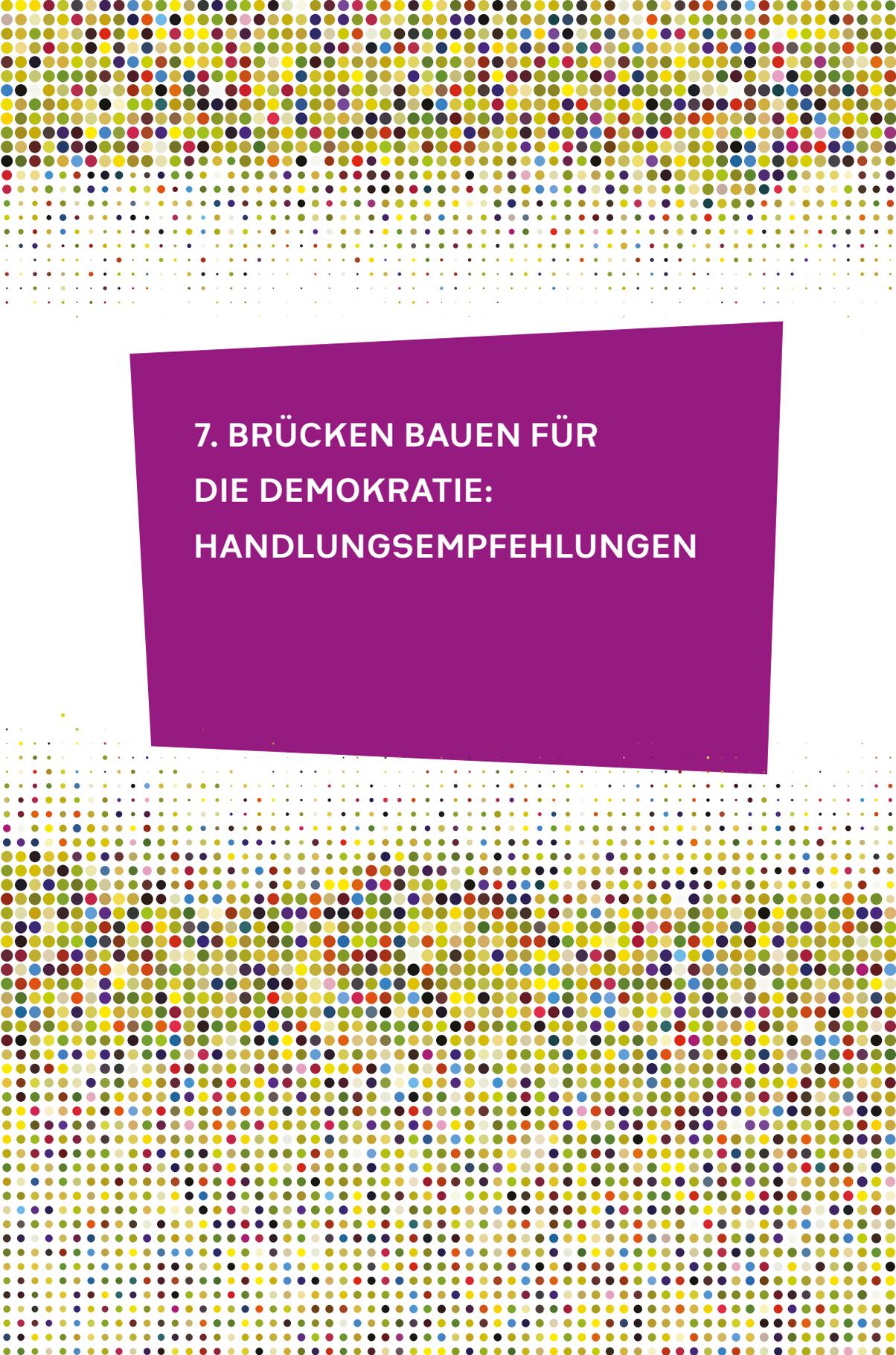
.....  
*Es braucht eine strategische Partnerschaft zwischen Parteien und Zivilgesellschaft, um fortschrittsorientierte Politik zu gestalten.*

4) Schließlich braucht es eine strategische Partnerschaft zwischen Parteien und Zivilgesellschaft, um fortschrittsorientierte Politik zu gestalten. Statt sich rein auf eine individuelle Bürgergesellschaft zu konzentrieren, ist eine starke Brücke zur organisierten Zivilgesellschaft (wie beispielsweise zu Wohlfahrtsverbänden oder Umwelt- und Sozialverbänden) besonders relevant, nicht nur um Interessen zu vertreten, sondern um diese als „Inhaltspartner“ für ihre programmatische Weiterentwicklung zu gewinnen. Dabei ist es nützlich, die Beziehungen zu den „traditionellen“ Partnern auf eine neue Basis zu stellen und zusätzlich Beziehungen zu den „neuen“ zivilgesellschaftlichen Organisationen zu bilden. So könnte das Wähler\_innenpotenzial besser eingeschätzt und (neue) „identitätsstiftende Merkmale“ für Volksparteien wiederhergestellt werden.

---

**78** Die Entscheidung der CDU, einen Antrag bei ihrem Parteitag Anfang Dezember 2018 zuzulassen, der die Gemeinnützigkeit der deutschen Umwelthilfe prüfen soll, steht exemplarisch für dieses mangelnde Verständnis. Statt eine „unbequeme“ Zivilgesellschaft als potenzielle Partnerin für einen sozialen und umweltfreundlichen Wandel zu sehen, werden zivilgesellschaftliche Organisationen vermehrt als politische „Gegner“ gesehen.





## 7. BRÜCKEN BAUEN FÜR DIE DEMOKRATIE: HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Im Rahmen unserer ersten Literaturrecherchen konnten wir feststellen, dass sowohl im sozialdemokratischen als auch im christlich-konservativen Spektrum die Verbindungen zwischen Parteien und organisierter Zivilgesellschaft geschwächt wurden, obwohl eine enge Zusammenarbeit nützlich wäre, um die großen Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Darüber hinaus ist es für eine Stärkung der repräsentativen Demokratie und der politischen Teilhabe von besonderer Bedeutung, dass die Brücken zwischen den zwei Akteursgruppen wieder gestärkt werden.

.....

*Wir empfehlen mehr Forschung zu den Gründen für die Entfremdung von Parteien und Zivilgesellschaft, ...*

Dafür empfehlen wir, die Gründe für die fehlenden – oder zusammengebrochenen – Brücken gründlicher zu analysieren, beispielsweise durch eine Reihe von Umfragen und Interviews innerhalb der Parteien und ausgewählter zivilgesellschaftlicher Organisationen. Außerdem wären verschiedene Dialogformate und Impulse in der Öffentlichkeit zu bestimmten Themen- und Handlungsfeldern hilfreich. So könnten beispielsweise politische Parteien enger mit Sozial-, Umweltverbänden und Bürgerbewegungen zusammenarbeiten, um den Strukturwandel sozial und nachhaltig zu gestalten.

.....

*... eine neue Basis für den Austausch mit alten Partnern wie auch neuen zivilgesellschaftlichen Akteuren, ...*

Insbesondere das Verhältnis zwischen Volksparteien und ihren „traditionellen Verbündeten“ sollte wieder neu aufgestellt werden mit vertrauensbildenden Maßnahmen und einer verstärkten Berücksichtigung der Forderungen der Zivilgesellschaft in Programmatik und Ausrichtung der Partei. Darüber hinaus sollten auch die Brücken zu den „neuen“ zivilgesellschaftlichen Partnern gestärkt und ihre Forderungen in den Parteien diskutiert werden.

Innerhalb der Parteien könnte das Thema „Verhältnis von Parteien zur organisierten Zivilgesellschaft“ stärker bespielt werden, beispielsweise um zu erfahren, welche zivilgesellschaftlichen Organisationen bei den Parteimitgliedern bekannt sind und wie diese sich mit der Zivilgesellschaft vernetzen. Dabei wäre es auch wichtig, die relevanten Andockstellen innerhalb der Parteien zu untersuchen, die von einem engeren Austausch mit der organisierten Zivilgesellschaft profitieren könnten. Die Gesamtstrategie der Volksparteien zum Verhältnis mit der organisierten Zivilgesellschaft sollte eng mit den Strategien zur Mitgliederbindung und „Aktivierung der Bürgergesellschaft“ abgestimmt sein.

.....

*... eine Gesamtstrategie der Volksparteien zur Gestaltung des Verhältnisses zur organisierten Zivilgesellschaft und ihrer programmatischen Einbindung auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene, ...*

Ein besonderer Fokus könnte darüber hinaus auf die regionale und lokale Ebene gerichtet werden, beispielsweise mit der Eröffnung neuer „Quartierbüros“, so wie es bereits bei der SPD in Rheinland-Pfalz geschehen ist. Denn die Kontakttheorie gilt nicht nur auf individueller Ebene, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sondern auch für die Beziehungen zwischen Partei und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Um Vertrauen wiederherzustellen, müssen wieder vermehrt personelle Verflechtungen und persönliche Kontakte hergestellt werden. Diese Maßnahme steht keineswegs im Widerspruch zur Professionalisierung der politischen und der zivilgesellschaftlichen Arbeit. Aus Sicht der Parteien ist es sogar einfacher, nachhaltige Beziehungen mit Hauptamtlichen herzustellen, als mit ehrenamtlich Engagierten.

**Empfehlungen für ein verbessertes Verhältnis von Volksparteien zur organisierten Zivilgesellschaft**

- Bespielung des Themas innerhalb der Partei
- Vernetzung und Dialog zwischen ausgewählten Akteuren zu bestimmten Themenfeldern
- Partnerschaft mit „traditionellen Partnern“ wiederbeleben
- Aufbau von Partnerschaften zu „neuen“ zivilgesellschaftlichen Organisationen
- Lernen aus Best-Practice-Beispielen aus dem europäischen Ausland und auf lokaler Ebene
- Mehr Sichtbarkeit des Themas in der Öffentlichkeit
- Intensivere Forschung zum Verhältnis von Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft
- Stärkerer Fokus auf die Interessen der Zivilgesellschaft in der programmatischen Ausrichtung der Parteien
- Strategische Partnerschaften, um komplexe Herausforderungen adäquat angehen zu können
- Strukturelle Öffnung der Partei, auch um die Vielfalt in der Gesellschaft einzubeziehen.

.....

*... einen Blick über den Tellerrand zu den europäischen Nachbarn, ...*

Auch könnten Parteien verstärkt von ihren europäischen Nachbarn lernen – so könnte beispielsweise die SPD sich den Aufbau der Grassroots-Organisation „Momentum“ innerhalb der Labour-Partei in Großbritannien genauer anschauen, die besonders

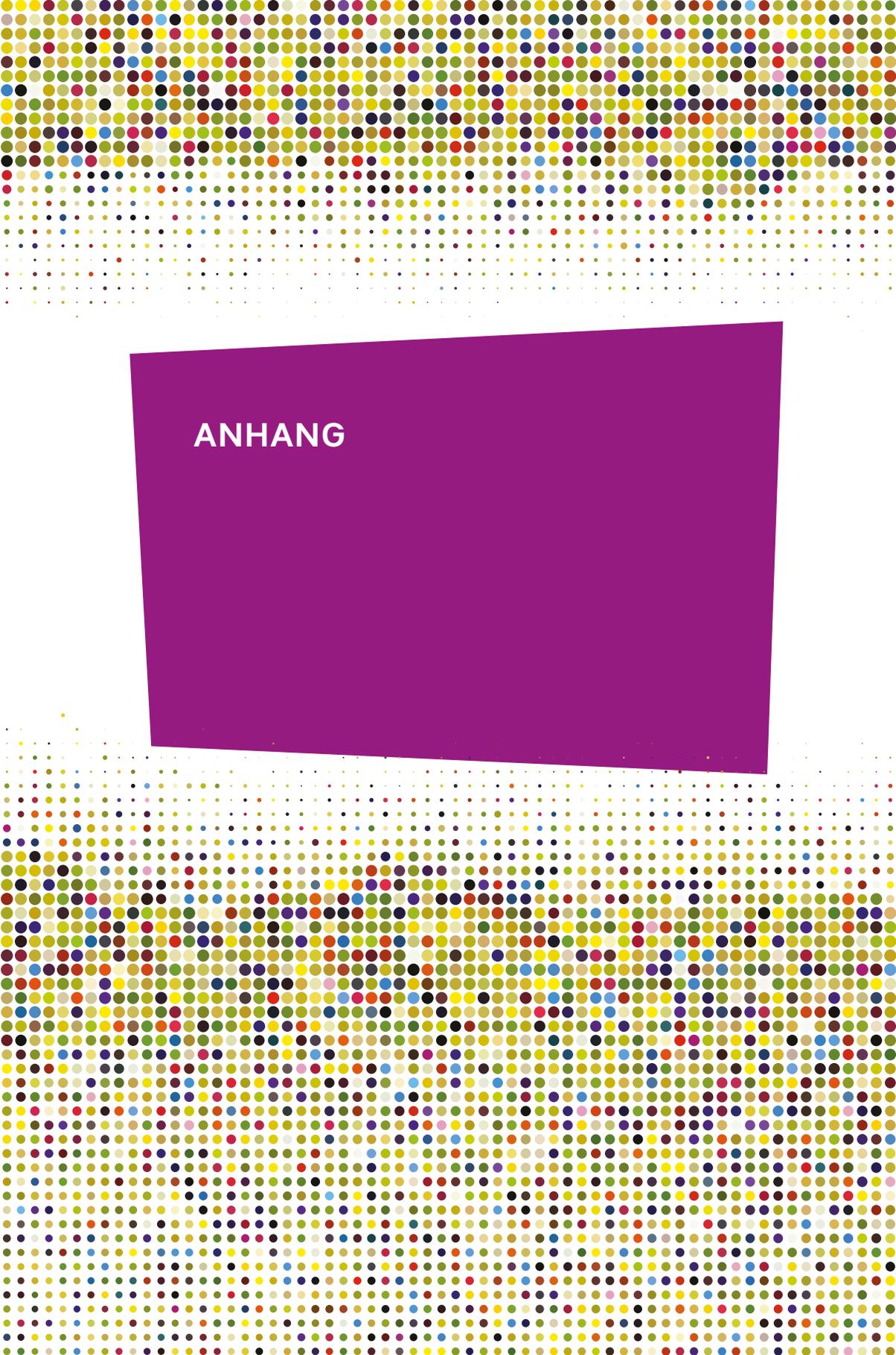
bei der Bindung junger Wähler\_innen erfolgreich war. Auch in Frankreich sind die Entwicklungen der letzten Jahre für deutsche Parteien interessant, auch wenn für Volksparteien nicht unbedingt wünschenswert. Es sind eine Reihe neuer Bewegungen entstanden, so beispielsweise die Bewegung „En Marche“, die nach dem Erfolg von Emmanuel Macron bei der Präsidentschaftswahl 2017 zur Partei „La République en Marche“ wurde; aber auch Bewegungen wie „La France insoumise“ des linkspopulistischen Politikers Jean-Luc Mélenchon oder „Place publique“, eine Bewegung neuer progressiver Kräfte, sind in den letzten Jahren entstanden. Diese disruptiven Entwicklungen in der unmittelbaren Nachbarschaft sollten als Zeichen gesehen werden, dass die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Parteien neu aufgestellt werden müssen, wenn die Volksparteien wieder große Bevölkerungsteile mobilisieren wollen.

.....  
*... eine strukturelle Öffnung der Parteien, ...*

Um das Verhältnis zwischen Parteien und Zivilgesellschaft zu verbessern, wäre schließlich eine strukturelle Öffnung der Parteien hilfreich, auch um der gesellschaftlichen Polarisierung entgegenzuwirken. Dafür müssten langfristig Orte des Dialogs und Austauschs aufgebaut und gefördert, existierende Formen der politischen Beteiligung überdacht und neue Formen geschaffen werden. Dies haben die Parteien auch erkannt und sich auf den Weg gemacht, wie zum Beispiel der Erneuerungs- und Reformprozess der SPD zeigt. Hierbei wäre es wichtig, dass nicht nur die Parteimitglieder oder Bürger\_innen auf individueller Ebene angesprochen werden, sondern diese Ausrichtung sich auch an die organisierte Zivilgesellschaft wendet. Schließlich müssten sowohl bei den Parteien als auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen viel stärker Impulse gesetzt werden, damit beide die Bedeutung des Themas wieder wahrnehmen und die Notwendigkeit einer Erneuerung des Verhältnisses verstehen.

.....  
*... und mehr Bewusstseinsbildung für die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit bei Parteien und Zivilgesellschaft.*

Damit die Volksparteien in Zukunft trotz der Heterogenisierung der Gesellschaft wieder integrative Kraft entfalten und ihrer zentralen Rolle für die repräsentative Demokratie weiterhin gerecht werden, scheint es von hoher Bedeutung, dass sie ihr Verhältnis zur organisierten Zivilgesellschaft stärken. Schließlich bündeln sich in ihr die verschiedenen Einstellungen, Lebensformen und Interessen einer vielfältigen Gesellschaft. Die hier vorgeschlagenen Ansätze sollen als Ausgangspunkt dienen, um die Brücken zwischen Volksparteien und organisierter Zivilgesellschaft (wieder) aufzubauen und langfristig zu festigen – für eine starke und inklusive Demokratie.



# ANHANG

## AUSGEWÄHLTE ZUKUNFTSFELDER UND AKTEURE DER ZIVILGESELLSCHAFT

### Relevante Zukunftsthemen und Handlungsfelder für eine Zusammenarbeit von Parteien und Zivilgesellschaft (Auswahl)

- **Nachhaltigkeitsfragen**
  - Verkehrs- und Energieinfrastruktur
  - Umwelt- und Klimawandel
  - Migrationspolitik
  - Demokratieförderung und Engagementpolitik
  - Geschlechterpolitik und Gleichstellungsfragen
- **Digitalisierung**
  - Zukunft der Arbeit
  - Ausbau der digitalen Infrastruktur
  - Künstliche Intelligenz & Ethik, Bürgerrechte
- **Generationengerechtigkeit**
  - Steuer- und Rentenpolitik
  - Sozialstaat, Pflege und Gesundheit
  - Bildungspolitik
  - Familienpolitik

### Themenschwerpunkte der organisierten Zivilgesellschaft (ZiviZ-Survey 2017)

- Bevölkerungs-/Katastrophenschutz: freiwillige Feuerwehren, Katastrophenhilfe, Bergrettung und Wasserrettung
- Soziale Dienste und Gesundheitswesen
- Internationale Solidarität: Fair-Trade-Vereinigungen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, Völkerverständigung oder Agenda 2030
- Bildung/Erziehung: Kitas, Horte, Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder außerschulische Bildung
- Sport: Sport-, Wander-, Angel- und Schützenvereine oder Schachklubs, Träger von Sporteinrichtungen sowie Fördervereine von Sportvereinen oder Sporteinrichtungen
- Kirchen/religiöse Vereinigungen
- Bürger-/Verbraucherinteressen
- Wirtschafts-/Berufsverbände
- Umwelt-/Naturschutz
- Wissenschaft/Forschung
- Kultur/Medien
- Freizeit/Geselligkeit
- Sonstiges

## AUSGEWÄHLTE BIBLIOGRAFIE

### Zu bürgerschaftlichem Engagement

- BMFSFJ (2017): Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Enquete-Kommission (2003): Bürgerschaftliches Engagement in Parteien und Bewegungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, <https://www.wzb.eu/system/files/docs/sine/zeng-bericht-engagement-2009.pdf> (zuletzt aufgerufen am 11.12.2018).

### Zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Parteien

- Adalbert, Ewers & Claus Leggewie (2018): Falsch verbunden: Zur (Wieder-)Annäherung von institutionalisierter Politik und organisierter Zivilgesellschaft, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 31, 1–2., S. 32–40.
- Grande, Edgar (2018): Zivilgesellschaft, politischer Konflikt und soziale Bewegungen, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 31, 1–2., S. 52–60.

### Zum Verhältnis von Gewerkschaften und Parteien

- Behrens, Martin & Wade Jacoby (2017): Ungleiche Zwillinge: Gewerkschafter in der SPD. WSI Mitteilungen 8/2017, Hans-Böckler-Stiftung, S. 587–596, [https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_111868\\_111886.htm#](https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_111868_111886.htm#) (zuletzt aufgerufen am 11.12.2018).
- Bolte, Michael, Thomas Fischer & Rainald Thannisch (2016): Offensive Mitbestimmung: Den bestimmungspolitischen Stillstand überwinden. WSI Mitteilungen 8/2016, Hans-Böckler-Stiftung, S. 641–645, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-offensive-mitbestimmung-den-mitbestimmungspolitischen-stillstand-ueberwinden-13389.htm> (zuletzt aufgerufen am 26.04.2020).
- Piazza, James (2001): De-linking Labor. Labor Unions and Social Democratic Parties under Globalization, in: Party Politics, 4, S. 413–435.
- Schabedoth, Hans-Joachim (2008): Blick auf die Grundsatzprogramme der Volksparteien – eine gewerkschaftliche Position. WSI Mitteilungen 2/2008, Hans-Böckler-Stiftung, S. 107–113, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-blick-auf-die-grundsatzprogramme-der-volksparteien-eine-gewerkschaftliche-position-12347.htm> (zuletzt aufgerufen am 28.04.2020).
- Schroeder, Wolfgang (2018): Gewerkschaften in der Demokratie, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 31, 1–2, S. 282–288.
- Schroeder, Wolfgang (2017): Das deutsche Parteiensystem und die Bundestagswahl 2017. WSI Mitteilungen 6/2017, Kommentar, Hans-Böckler Stiftung,

<https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-das-deutsche-parteiensystem-und-die-bundstagswahl-2017-13313.htm> (zuletzt aufgerufen am 28.04.2020).

- Schroeder, Wolfgang (2008): SPD und Gewerkschaften: Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft. WSI Mitteilungen 5/2008, Hans-Böckler-Stiftung, S. 231–237, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-spd-und-gewerkschaften-vom-wandel-einer-privilegierten-partnerschaft-12308.htm> (zuletzt aufgerufen am 28.04.2020).
- Schroeder, Wolfgang (2007): Soziale Demokratie und Gewerkschaften. OnlineAkademie, Friedrich-Ebert-Stiftung, [https://fes-online-akademie.de/fileadmin/Inhalte/01\\_Themen/05\\_Archiv/Soziale\\_Demokratie/dokumente/FES\\_OA\\_Wolfgang\\_Schroeder\\_SD\\_und\\_GW.pdf](https://fes-online-akademie.de/fileadmin/Inhalte/01_Themen/05_Archiv/Soziale_Demokratie/dokumente/FES_OA_Wolfgang_Schroeder_SD_und_GW.pdf) (zuletzt aufgerufen am 11.12.2018).
- Trampusch, Christine: Postkorporatismus in der Sozialpolitik – Folgen für Gewerkschaften. WSI Mitteilungen 6/2006, Hans-Böckler-Stiftung, S. 347–352, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-postkorporatismus-in-der-sozialpolitik-folgen-fuer-gewerkschaften-12183.htm> (zuletzt aufgerufen am 28.04.2020).

### Zum Verhältnis von Zivilgesellschaft und Verwaltung

- Bertelsmann Stiftung (2017): Verwaltung und Zivilgesellschaft zwischen Kooperation und Koexistenz, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/90\\_Synergien\\_vor\\_Ort/BSSt\\_Kooperationsformen\\_final\\_mit\\_Titelblatt.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/90_Synergien_vor_Ort/BSSt_Kooperationsformen_final_mit_Titelblatt.pdf) (zuletzt aufgerufen am 11.12.2018).
- Embacher, Serge (2010): Engagementpolitik in Zeiten von Governance: die nationale Engagementstrategie und ihre (möglichen) Folgen. vhs FWS 6, Dezember 2010, [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/2000\\_2014/PDF\\_Dokumente/2010/FWS\\_6\\_2010/FWS\\_6\\_2010\\_Embacher.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2010/FWS_6_2010/FWS_6_2010_Embacher.pdf) (zuletzt aufgerufen am 11.12.2018).
- Geißel, Brigitte (2005): Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows?, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 18, 3, S. 19–28.
- Geißel, Brigitte (2007): Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde, in: Lilian Schwalb & Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, VS Springer: Wiesbaden, S. 23–38.
- Geue, Heiko (2016): Für eine Partnerschaft auf Augenhöhe. Staat und Zivilgesellschaft brauchen sich bei der Bewältigung zukünftiger, gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 29, 1, S. 108–113.
- Grote, Jürgen R. (2007): Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft, in: Lilian Schwalb & Heike Walk (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, VS Springer: Wiesbaden, S. 39–66.
- Klein, Ansgar & Serge Embacher (2018): Mind the Gap! Demokratie und Engagement in komplexer Lage, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 31, 1–2, S. 152–159.

- Roß, Paul-Stefan (2012): Demokratie weiter denken – Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Nomos: Baden-Baden.

#### **Zum Verhältnis von Bürgergesellschaft und Parteien**

- Bäcker, Alexander (2011): Dritte im Bunde: Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien, in: Recht und Politik, Jg. 47, 3, S. 151–159.
- Bergmann, Knut & Tobias Pohl (2010): Die Zukunft der Parteien in der Bürgergesellschaft – Maßnahmen zur Vitalisierung der politischen Partizipation, in: Die Politische Meinung – Zeitschrift für Politik, Gesellschaft, Religion und Kultur, 493, S. 60–63.
- Dettling, Daniel (2005): Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- Klatt, Johanna (2011): Individualisierte Zivilgesellschaft und die Beteiligung sozial Benachteiligter – verliert die Bürgergesellschaft diejenigen, die über wenig Einkommen und wenig Bildung verfügen?, Betrifft: Bürgergesellschaft 37, Friedrich-Ebert-Stiftung. Dezember 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/do/08892.pdf>.
- Leggewie, Claus (2011): Bürger und Bürgerinnen, hinein in die Parteien! Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Transformation, in: Politische Ökologie, 127, S. 19–23.
- Mielke, Gerd (2007): Auf verlorenem Posten? Parteien in der Bürgergesellschaft, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 20, 4, S. 63–71.
- Vetter, Angelika & Uwe Remer-Bollow (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Springer VS: Wiesbaden.



