

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Herbert Kühn

Probleme innerparteilicher
Demokratie in der CDU

Wulf Schönbohm

Funktion, Entstehung
und Sprache
von Parteiprogrammen

B 34-35/74

24. August 1974

Herbert Kühr, Dr. phil., geb. 1937, Akad. Oberrat für Politikwissenschaft an der Gesamthochschule Essen; Studium der Philosophie, Pädagogik, Geschichte und Germanistik in Paderborn und Köln.

Veröffentlichung: Parteien und Wahlen im Stadt- und Landkreis Essen in der Zeit der Weimarer Republik. Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses von Sozialstruktur und politischen Wahlen (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 49), Düsseldorf 1973.

Wulf Schönbohm, M. A., geb. 1941; Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie, Neueren Geschichte und des Staatsrechts in Berlin und Bonn; seit 1968 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Die herausgeforderte Demokratie. Deutschlands Studenten zwischen Reform und Revolution (zus. mit Radunski und Runge), Mainz 1968; Die Thesen der APO. Argumente gegen die radikale Linke, Mainz 1969; Die CDU und die Neue Linke, in: Die CDU in der Opposition, hrsg. von D. Rollmann, Hamburg 1970; Probleme einer großen Koalition im parlamentarischen Regierungssystem, in: Reale Utopien. Glanz und Elend der Parteien, Mainz 1970; Repräsentative und plebiszitäre Elemente in westlichen Demokratien, in: Herrschaftsmodelle und ihre Verwirklichung, Mainz 1971; Die Reform der beruflichen Bildung als politische Aufgabe, in: Berufsausbildung zwischen Revolution und Reform, Bonn 1971; Linksradikale Gruppen im Lehrlingsbereich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/72, v. 16. 12. 1972; Zur Arbeits- und Zeitökonomie von Bundestagsabgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 4, H. 1, März 1973 (zus. mit Paul Kevenhörster); Keine Zeit zur Forschung — Zur Zeitökonomie von Hochschullehrern, in: Die Deutsche Universitätszeitung, Jg. 1973, H. 24.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Probleme innerparteilicher Demokratie in der CDU

I. Das Demokratieverständnis der CDU

In der deutschen Demokratiediskussion hat das Problem der innerparteilichen Demokratie immer seinen festen Platz gehabt. Insbesondere in den letzten Jahren standen im Zentrum dieser Auseinandersetzung die Frage der Partizipationserweiterung und die strukturellen Bedingungen einer innerparteilichen Opposition. Die Praxis innerparteilicher Willensbildung, der Entscheidungsfindung und der Personalselektion ist mit der inneren Ordnung einer Partei verknüpft, die wiederum aus deren Demokratieverständnis resultiert, wie auch die innere Ordnung ständig das ihr angemessene Demokratieverständnis erzwingt. Eine Untersuchung innerparteilicher Demokratie sollte ihre normativen Annahmen darlegen, von denen sie sich leiten läßt.

Die vorliegende Analyse geht von einer „empirisch informierten, normativen Demokratietheorie“¹⁾ aus, der es erstens darauf ankommt, bei innerparteilichen Willensbildungsprozessen die Beteiligungsmöglichkeiten der Mitglieder zu erhöhen, und die zweitens darauf abzielt, daß die prinzipiell allen Mitgliedern offenstehenden Partizipationschancen zu einem aktiven innerparteilichen Engagement führen und so die unkontrollierte Konzentration der Entscheidungskompetenzen in den Händen einer Parteioligarchie verringern. Dieses Demokratieverständnis intendiert um der individuellen Selbstentfaltung willen eine Erweiterung der „Freiheitsräume“ der Parteimitglieder, deren „Rückwirkungen auf den Gesamtcharakter der politischen Kultur“ von zentraler Bedeutung sind²⁾.

Die Demokratiekonzeption Scharpfs, an die sich die vorliegende Untersuchung anlehnt, soll hier nicht näher dargestellt werden, aber als Urteilsgrundlage für die Analyse des Demokratieverständnisses der CDU dienen.

Die CDU hat auf dem Düsseldorfer Parteitag 1971 ihr Demokratieverständnis verbindlich niedergelegt. Die entscheidenden Sätze lauten:

„Die CDU versteht die Demokratie als eine dynamische, fortzuentwickelnde politische Ord-

nung, die die Mitwirkung der Bürger gewährleistet und ihre Freiheit durch Verteilung und Kontrolle der Macht sichert. Diese Ordnung muß für den einzelnen durchschaubar sein; sie kann nur verwirklicht werden, wenn sich die Bürger für ihre Gestaltung verantwortlich fühlen und sich aktiv und opferbereit daran beteiligen. Die CDU will den gesellschaftlichen Fortschritt fördern und die Bedingungen für eine freie Selbstentfaltung der Person schaffen.“ (Präambel)

„Kritisches Engagement im Rahmen unserer verfassungsmäßigen Ordnung ist ein wesent-

Wulf Schönbohm:

Funktion, Entstehung und Sprache von Parteiprogrammen S. 17

licher Beitrag zur dynamischen Weiterentwicklung der Demokratie. In der Demokratie müssen die Rechte des einzelnen und die Rechte der Gemeinschaft aufeinander abgestimmt sein. Die Grundwerte der Demokratie gelten nicht nur für den staatlichen Bereich; die schematische Übertragung der Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie auf den gesellschaftlichen oder privaten Bereich ist aber nicht möglich. Wir fordern mehr Öffentlichkeit, Durchsichtigkeit, Mitwirkung und Information in Staat und Gesellschaft.“ (Ziffer 107)

Interpreten innerhalb der CDU selbst deuten diesen Demokratiebegriff ausschließlich als politisches Verfahren, das politische Herrschaft zu kontrollieren, die Mitwirkung der Bürger zu gewährleisten und die „freie Selbstentfaltung der Person“ zu fördern hat³⁾.

³⁾ Helmuth Pütz, Die CDU. Entwicklung, Aufbau und Politik der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bonn 1971, S. 30–35; ferner Warnfried Dettling, Demokratisierung als Alternative? Zum Demokratiebegriff der CDU und SPD, in: Grenzen der Demokratie? Probleme und Konsequenzen der Demokratisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, hrsg. von Ludwig Erhard, Kurt Brüb, Bernhard Hagemeyer, Düsseldorf/Wien 1973, S. 145–182, S. 160.

¹⁾ Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 92.

²⁾ Ebd., S. 70.

Wie schon bei Schumpeter⁴⁾ wird Demokratie als „politische Methode“ verstanden und nicht auch als ein gesellschaftliches Ziel, aus dem heraus sie eine „inhaltliche Festlegung“ erfährt⁵⁾.

Zwar ist es richtig, daß eine bestimmte inhaltliche Festlegung nicht erfolgt; Demokratie aber nur als Verfahren zu verstehen, vermag in Anbetracht dessen, daß in Ziffer 107 des Düsseldorfer Parteiprogramms von „Grundwerte(n) der Demokratie“ gesprochen wird, nicht so recht zu überzeugen. Unter den führenden Vertretern der CDU herrscht über diesen Aspekt des Demokratiebegriffes auch keineswegs Einigkeit. Norbert Blüm, der Hauptgeschäftsführer der Sozialausschüsse, vertritt die Auffassung: „Inhaltsfragen können nicht ausgeklammert werden und damit auch nicht politische Wertfragen. Es geht in der Demokratie um mehr Freiheit. Freiheit ist jedoch nicht nur die Abwesenheit der Not und der Willkür, sondern in ihrer dritten Dimension ein positiver Wert: Selbstbestimmung.“⁶⁾ Hierbei dürfte es sich nicht nur um das Demokratieverständnis eines „Reform-Sozialisten“⁷⁾ innerhalb der CDU, sondern um die zumindest in den Sozialausschüssen und in der Jungen Union vorherrschende Demokratievorstellung handeln, die jedoch nicht Allgemeingut der Union ist. Die programmatische Unschärfe des Demokratiebegriffes gestattet jeder Position in der CDU, das Demokratieverständnis der Partei in ihrem Sinne auszulegen.

Noch deutlicher zeigt sich dies bei der Betrachtung eines anderen Gesichtspunktes. Wenn im Düsseldorfer Programm formuliert wird, daß die Grundwerte der Demokratie nicht nur für den staatlichen Bereich gelten, dann spricht die CDU „Möglichkeiten und Grenzen einer Demokratisierung der Gesellschaft“⁸⁾ an. Es ist auch nicht einzusehen, warum die Werte wie Freiheit, Machtverteilung, Herrschaftskontrolle und Mitbestimmung der Bürger nur für den staatlichen und nicht auch für gesellschaftliche Bereiche relevant sein sollen. Die z. T. undifferenzierte Apologie der Grenzziehung zwischen Politi-

chem und Unpolitischem und der Hinweis auf die „strukturelle Ungleichheit unter den Menschen“ und die „Eigengesetzlichkeit der Kultursachgebiete“⁹⁾ orientieren sich vorwiegend am politisch-gesellschaftlichen Status quo und üben häufig eine scheintheoretische Alibifunktion aus, um Innovationsprozesse gesellschaftlichen Wandels zu ersticken. Daß eine „schematische Übertragung der Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie auf den gesellschaftlichen oder privaten Bereich ... nicht möglich“ ist, leuchtet von den Grundannahmen „einer komplexen, auf eine Mehrzahl normativer Anforderungen reagierenden Demokratietheorie“¹⁰⁾ durchaus ein, da gerade „das dem Partizipationspostulat zugrunde liegende Axiom des Eigenwertes menschlicher Selbstentfaltung und Selbstbestimmung“¹¹⁾ verletzt würde, „wenn man die Maximierung der politischen Beteiligung auf Kosten aller anderen Bedürfnisse, Interessen und Ziele des einzelnen verlangen wollte“¹²⁾.

Vom Standpunkt einer empirisch informierten, normativen Demokratietheorie her müßten also die Anwendungsbereiche genauer bestimmt werden, in denen das Partizipationspostulat wirksam werden kann. Fehlt eine solche differenzierte Angabe, wie das im Düsseldorfer CDU-Programm der Fall ist, so dient der die Partizipationsmöglichkeiten scheinbar einschränkende Satz allzuleicht der Verteidigung traditioneller Demokratie-, Staats- und Gesellschaftsauffassung, die schließlich auch noch ihre Vorstellung eines Dualismus von Staat und Gesellschaft bestätigt findet; denn es heißt: „Der Staat ... muß dem Mißbrauch gesellschaftlicher und politischer Macht wirksam entgegentreten.“ (Ziffer 107)

Sieht man einmal von dem hier programmatisch fixierten Unsinn ab, der Staat, der politische Macht besitzt, solle seine eigene politische Macht kontrollieren¹³⁾, so bricht mit dieser vielleicht nicht zufälligen Formu-

⁴⁾ J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1972, S. 428.

⁵⁾ Wie dies bei Stammer der Fall ist; vgl. Otto Stammer, Politische Soziologie, in: Soziologie, Ein Lehr- und Handbuch zur modernen Gesellschaftskunde, hrsg. von A. Gehlen und H. Schelsky, Düsseldorf 1955, S. 262.

⁶⁾ Norbert Blüm, Reaktion oder Reform. Wohin geht die CDU?, Hamburg 1972, S. 56.

⁷⁾ Dierk-Eckhard Becker, Elmar Wiesendahl, Ohne Programm nach Bonn oder die Union als Kanzlerwahl-Verein, Hamburg 1972, S. 141.

⁸⁾ Dettling, a. a. O., S. 160.

⁹⁾ Vgl. Bruno Heck, Demokraten oder Demokratisierte? Eine notwendige Auseinandersetzung, in: Die Politische Meinung, III/1969, S. 11–18; ders., Demokratie — was ist das? Fragen an die Regierung, in: Die Politische Meinung, I/1970, S. 3–5; ferner: Wilhelm Hennis, Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, Köln-Opladen 1972; ders., Hintergründe, Wirklichkeiten und Möglichkeiten der Demokratisierung (Rede, gehalten am 24. 4. 1971 vor dem 24. Landesparteitag der Rheinischen CDU in Wesel, gedruckt im Verlag für Publizistik und Werbung, Köln).

¹⁰⁾ Scharpf, a. a. O., S. 66.

¹¹⁾ Ebd.

¹²⁾ Ebd.

¹³⁾ Vgl. ebenso Dettling, a. a. O., S. 161.

berung der Hegelsche „Mythos des Staates“¹⁴⁾ in das CDU-Programm ein.

Es drängt sich die Frage auf, ob die mangelnde logische Stringenz der Aussagen zur Demokratie aus dem theoretischen Unvermögen der Programm-Kommission resultiert und evtl. zufälliger Natur oder Integrationsprodukt und Spiegelbild des geistigen und politischen Interessenpluralismus in der CDU ist, der nur ein Amalgam unterschiedlicher Demokratiepositionen gestattet. Obwohl diese Frage nicht entschieden beantwortet werden kann, soll hier die begründete Vermutung geäußert werden, daß der Demokratiebegriff der CDU aus der Berücksichtigung aller politischen Gruppierungen dieser Volkspartei und aus dem öffentlichen Stellenwert und Bedeutungswandel des Begriffes entstanden ist. Wie Helmuth Pütz zu Recht feststellt, war der „demokratische Anspruch der CDU ... in den programmatischen und sonstigen Äußerungen der Partei unterentwickelt“¹⁵⁾. Noch in der Präambel des Berliner Programms von 1968 wurde keine Aussage zur Demokratie gemacht. Erst in der bereits zitierten Präambel der 2. Fassung von 1971 wurde die hier behandelte Definition des demokratischen Selbstverständnisses beschlossen.

Dieser Sachverhalt zeigt an, daß die CDU in der Aufnahme der Demokratiediskussion aus der Defensive heraus reagiert hat. Die undifferenzierte Demokratisierungsformel Willy Brandts¹⁶⁾, nach der Demokratie als Prinzip zu verstehen ist, „das alles gesellschaftliche Sein der Menschen durchdringen und beeinflussen muß“, beantwortete Bruno Heck mit einer undifferenzierten Ablehnung¹⁷⁾. Seither wußte eine vermeintlich kritische Öffentlichkeit, wogegen die CDU war. Die öffentliche Grundströmung brachte am meisten diejenigen Gruppierungen der CDU in Verlegenheit, die zunächst dem politischen Gegner gegenüberstanden: die Sozialausschüsse und eine sich emanzipierende Junge Union. Auf der Jahreshauptversammlung der JU im Novem-

ber 1969 in Hamm wies der Bundesvorsitzende der JU, Jürgen Echternach, Hecks Auffassungen scharf zurück. Die Partei- und Fraktionsspitze aber hüllte sich in Schweigen. Den Wandel des traditionellen Demokratieverständnisses der CDU signalisierte der gescheiterte Versuch Bruno Hecks, im Düsseldorfer Programm eine eindeutige Distanzierung vom sozialdemokratischen „Demokratisierungs“-Verständnis durchzusetzen. Wie

INHALT

I. Das Demokratieverständnis der CDU

II. Innerparteiliche Willensbildung und Organisationsstruktur

1. Selbstverständnis und Funktion der Vereinigungen
2. Organisation und Konflikt
3. Oligarchisierungstendenzen gegen offene Willensbildung
 - a) Elitenselektion
 - b) Das Problem der Ämterhäufung
 - c) Parteiführung und öffentliche Meinung
4. Die Verschränkung von Kreis- und Landesebene

III. Perspektiven und Alternativen

Hennis wohl zutreffend bemerkt, einigte man sich auf „Kompromißformeln“¹⁸⁾. So ist das in Düsseldorf beschlossene Demokratieverständnis weniger aus normativen Fragen der Gesamtpartei nach den Werten und Zielen der Demokratie zu erklären als vielmehr aus der ständigen Bereitschaft der Partei, alle innerparteilichen — auch unvereinbaren — Strömungen und politischen Vorstellungen zu integrieren, wenn auch auf einen kleinsten oder gar widersprüchlichen Nenner¹⁹⁾.

¹⁴⁾ Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1968, S. 225 ff.

¹⁵⁾ Pütz, a. a. O., S. 33.

¹⁶⁾ Willy Brandt, *Die Alternative*, in: *Die Neue Gesellschaft*, Sonderheft Mai 1969, S. 3 f.

¹⁷⁾ Heck, a. a. O.

¹⁸⁾ Wilhelm Hennis, *Hintergründe, Wirklichkeiten und Möglichkeiten der Demokratisierung*, a. a. O., S. 26.

¹⁹⁾ Auf die Integrationsfähigkeit der CDU hat an vielen Stellen seines Werkes Wolf-Dieter Narr hingewiesen. *CDU — SPD. Programm und Praxis seit 1945*, Stuttgart/Bonn/Köln/Mainz 1966.

II. Innerparteiliche Willensbildung und Organisationsstruktur

In den modernen Massendemokratien erfolgt die politische Willensbildung primär durch die Parteien²⁰⁾. Diese Tatsache fordert dazu heraus, auf die innerparteiliche Willensbildung ein besonderes Augenmerk zu richten²¹⁾.

Die CDU, die sich selbst als „moderne Volkspartei“²²⁾ versteht, könnte man auch mit Zeuner als „Mehrzweckpartei“²³⁾ bezeichnen, die eine bedingt kollektive Handlungseinheit mit mehr oder weniger straffer Organisation darstellt, welche nicht das Ziel hat, die Gesellschaftsordnung im Sinne einer bestimmten Klasse umzugestalten, sondern die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen dienen will, deren Forderungen sie zu einem relativ kohärenten Programm zusammenfügt, das sie als Parteiwillen in Staatswillen umzusetzen versucht, wenn sie die Teilhabe an der Staatsmacht erkämpft hat.

Wie die moderne Gesellschaft ein äußerst differenziertes Sozialgebilde ist, ist auch die CDU als Volkspartei keine monolithische Einheit, sondern eher als Koalition zu begreifen,

²⁰⁾ Vgl. Leo Wittmayer, *Demokratie und Parlamentarismus*, Breslau 1928; Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen 1929; Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. erw. Aufl. 1967.

²¹⁾ Vgl. dazu u. a. M. J. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des parties politiques*, Paris 1902; Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (1911), Neudruck der 2. Aufl. Stuttgart 1970; Ulrich Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart 1963; Wolfgang Abendroth, *Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der Bundesrepublik*, in: *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Neuwied und Berlin 1967, S. 272–317; Thomas Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf 1961; Renate Mayntz, *Parteigruppen in der Großstadt, Köln und Opladen 1959*; Ute Müller, *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*, Mainz 1967; Jürgen Seiffert, *Innerparteiliche Opposition*, in: *Frankfurter Hefte*, Jg. 15 (1960), S. 765–772; Manfred Hättich, *Innerparteiliche Demokratie und politische Willensbildung*, in: *Reale Utopien. Glanz und Elend der Parteien*, hrsg. vom Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung, Schriftenreihe Bd. 6, Mainz 1970, S. 43–66; Bodo Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, 2. Aufl. Neuaufgabe Berlin 1970; Hans See, *Volkspartei im Klassenstaat oder Das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Reinbek 1972; Sylvia und Wolfgang Streeck, *Parteiensystem und Status quo. Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt*, Frankfurt/M. 1972; Wolfgang Jäger, *Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation*, in: *Wolfgang Jäger (Hrsg.), Partei und System*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1973, S. 108–151.

²²⁾ Präambel des Berliner Programms der CDU, 2. Fassung 1971.

²³⁾ Zeuner, a. a. O., S. 29.

in der die innerparteiliche Willensbildung kontrovers verläuft und mit besonderen Schwierigkeiten verknüpft ist. Welchen Bedingungen diese Willensbildung unterliegt, ist vornehmlich auch eine Frage der Organisationsstruktur.

1. Selbstverständnis und Funktion der Vereinigungen

Das Statut der CDU nennt sieben „Vereinigungen“ der Partei: 1. Junge Union, 2. Frauenvereinigung, 3. Sozialausschüsse der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft, 4. Kommunalpolitische Vereinigung, 5. Mittelstandsvereinigung, 6. Wirtschaftsvereinigung, 7. Union der Vertriebenen und Flüchtlinge²⁴⁾.

Nach § 39 des Statuts sind die Vereinigungen „organisatorische Zusammenschlüsse mit dem Ziel, das Gedankengut der CDU in ihren Wirkungskreisen (junge Generation, Frauen, Arbeitnehmer, Kommunalpolitik, Mittelstand, Wirtschaft, Vertriebene und Flüchtlinge) zu vertreten und zu verbreiten sowie die besonderen Anliegen der von ihnen repräsentierten Gruppen in der Politik der CDU zu wahren. Ihr organisatorischer Aufbau entspricht dem der Partei. Sie haben eine eigene Satzung, die der Genehmigung durch den Bundesausschuss bedarf. Der Hauptgeschäftsführer einer Vereinigung wird im Einvernehmen mit dem Generalsekretär ernannt. Sie haben das Recht zu eigenen Verlautbarungen, die den von der Partei festgelegten Grundsätzen nicht widersprechen dürfen.“

Von ihrem Selbstverständnis und ihrer Funktion her haben die Vereinigungen sowohl im parteilichen Vorfeld als auch innerparteilich die Aufgabe, zur Interessenaggregation und -artikulation beizutragen. Das könnte bedeuten, daß ein „zusätzlicher Weg der Mitbestimmung von unten“²⁵⁾ neben den allgemeinen Parteiorganen besteht, der das Demokratiepotential der CDU verstärkt. Dies setzt aber eine breite Mitgliederbasis der relativ selbstständigen Vereinigungen und einen funktionsfähigen innerparteilichen Wettbewerb voraus: Über eine solche Mitgliederbasis verfügen aber allenfalls die Junge Union und die Sozialausschüsse. Die übrigen Vereinigungen führen meistens eine selbstgenügsam beschauliche Existenz, die erst bei der Besetzung von Vorstandspositionen, Kandidaturen

²⁴⁾ Die CDU stellt sich vor — Geschichte, Idee, Statut, Programm, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der CDU, Bonn 1970⁴, S. 45.

²⁵⁾ Zeuner, a. a. O., S. 95 f.

und Listenplätzen „politisch“ belebt wird; dann allerdings wird von den Vereinigungsführern außerordentlicher Wert auf eine proportionale Repräsentation in den jeweiligen Vorständen gelegt. Kritische Stimmen in der CDU prangern dieses Selbstverständnis der Vereinigungen an, die sich zunehmend nur als „Personallobby“²⁶⁾ verstehen und nicht die „Union mit neuen attraktiven Persönlichkeiten ... bereichern“²⁷⁾, sondern „politische Karrieren von Politikern lediglich unter dem Blickwinkel des Vereinigungsegoismus“²⁸⁾ fördern. In der Tat werden durch diese Mängel eine höhere Flexibilität der Führungsgruppen gefährdet, die Partizipationschancen verringert, „alternative Entscheidungsmöglichkeiten ... und eine größere Transparenz sowie eine effektivere Kontrolle von Entscheidungsprozessen“²⁹⁾ beeinträchtigt.

Von einer „innerparteilichen Gruppenkonkurrenz“, die dafür sorgt, daß mit den Personalentscheidungen auch zugleich Richtungsentscheidungen getroffen werden, ist eigentlich nur bedingt zu sprechen³⁰⁾. In diesem Zusammenhang muß auch gefragt werden, ob die gegenwärtig in der CDU vorhandenen Vereinigungen den gesellschaftlichen Interessenpluralismus widerspiegeln. Die bereits genannten Kritiker in der CDU bezweifeln dies und schlagen deshalb vor, eine neue Vereinigung „zur politischen Mobilisierung der neuen Mittelschichten in der Dienstleistungsgesellschaft“ zu gründen. Augenfällig weist hier der organisierte Interessenpluralismus in der CDU ein Defizit auf, was dazu führt, daß Angehörige dieser „neuen Mittelschichten“ sich organisatorisch nicht repräsentiert fühlen. Den politisch Ambitionierten aus dem Dienstleistungssektor bleibt nur übrig, sich einer der übrigen Vereinigungen anzuschließen. Dort aber ist ihr politisches Engagement zurückhaltender Skepsis ausgesetzt, da die originären Vereinigungsmitglieder als Motiv des Beitritts häufig politischen Opportunismus unterstellen. Dies gilt vor allem dann, wenn sich beamtete „Akademiker“ in den Sozialausschüssen profilieren wollen. Die Skepsis ist nicht immer unbegründet, weil die Zugehörigkeit dieser „Akademiker“ manchmal eher aus dem Kalkül innerparteilicher Aufstiegschancen als aus einer theoretisch re-

flektierten, vorbehaltlosen Zustimmung zur politischen Programmatik der Sozialausschüsse entspringt. Dieser Sachverhalt begründet auch den oft festgestellten Mangel an Konsens und Solidarität innerhalb einzelner Vereinigungen, insbesondere der Sozialausschüsse und der Jungen Union. Ein solcher Mangel an Solidarität stellt aber zusätzlich die Durchsetzungsfähigkeit eines bestimmten politischen Programms in Frage. Zwar geht die Satzung der CDU theoretisch von einem „pluralistischen Gleichgewicht der Interessen“ aus, die innerparteiliche Realität hält diesem Anspruch jedoch nicht stand, weil wesentliche gesellschaftliche Interessen organisatorisch unter- oder überhaupt nicht repräsentiert sind.

Die „Bündnispolitik“ der Vereinigungen hat in der Vergangenheit allzu deutlich Koalitionsverhältnisse bestimmt, die gegen die Sozialausschüsse gerichtet waren³¹⁾. Hinzu kommt, daß die Vereinigungen in den einzelnen Landesverbänden infolge unterschiedlicher Traditionselemente und Sozialstrukturen sich in einem Ungleichgewicht befinden.

Unter dem normativen Aspekt innerparteilicher Demokratie läßt sich zusammenfassend sagen:

- (1) Der theoretisch beanspruchte Interessenpluralismus in der CDU leidet an erheblichen Gleichgewichtsstörungen.
- (2) Da die meisten Vereinigungen keine breite Aktiv-Mitgliederschaft aufweisen, findet eine Programmkonkurrenz zwischen den Vereinigungen auf der unteren Ebene selten statt, sondern allenfalls auf der mittleren Funktionärs Ebene, wo sie meistens in eine Personalkonkurrenz umschlägt.
- (3) Apathie und Mentalität der Vereinigungsmitglieder bewirken eine Reduzierung innerparteilicher Teilnahme und verstärken oligarchische Tendenzen in den Funktionärseliten auf allen Ebenen.

2. Organisation und Konflikt

Die repräsentativdemokratische Konzeption innerparteilicher Demokratie sollte vom Konkurrenz-, nicht aber vom Konkordanzmodell politischer Willensbildung ausgehen³²⁾, d. h., die Besetzung von Führungspositionen

²⁶⁾ Pütz/Radunski/Schönbohm/Simon, 18 Thesen zur Reorganisation der CDU, in: Sonde 3/4. 73, S. 15 bis 30, S. 27.

²⁷⁾ Ebd., S. 26.

²⁸⁾ Ebd., S. 27.

²⁹⁾ Paul Kevenhörster, Demokratiekonzeptionen und Demokratisierungsbestrebungen, in: Grenzen der Demokratie, a. a. O., S. 41—71, S. 66.

³⁰⁾ Vgl. dagegen Zeuner, a. a. O., S. 96.

³¹⁾ Vgl. Rolf Ebbighausen, Wilhelm Kaltenborn, Arbeiterinteressen in der CDU? Zur Rolle der Sozialausschüsse, in: Jürgen Dittberner, Rolf Ebbighausen, Parteiensystem in der Legitimitätskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973.

³²⁾ Kevenhörster, a. a. O., S. 66.

und Entscheidungen müssen aus dem innerparteilichen Wettbewerb konkurrierender Gruppen resultieren. Das Konkordanzmodell hingegen versucht, Konflikte durch „Einvernehmen“ und „in strittigen Fragen durch eine Koppelung und gleichzeitige Regelung kontroverser Entscheidungen (Junktim) zu lösen“³³⁾.

Die Organisationsstruktur der CDU sieht aber z. T. eine Konfliktregelung im Sinne des Konkordanzmodells vor. Wie die Bestellung der Hauptgeschäftsführer der Vereinigungen „im Einvernehmen“ mit dem Generalsekretär³⁴⁾ zu erfolgen hat, werden auch die Sozialsekretäre „im Einvernehmen“ mit den beteiligten Vorständen auf Kreisebene vom Landesvorstand der Partei eingestellt. Die Landespartei ist juristischer Arbeitgeber der Sozialsekretäre; die Landes-CDA kann Anweisungen geben, während die konkrete Arbeitsanweisung am Ort die Kreis-CDA erteilt. Auf Grund dieser Organisationsstruktur kam es im rheinischen Landesverband im Jahre 1973 zu verschärften Personalkonflikten zwischen Kreisverbänden und Sozialsekretären.

Insbesondere die Auseinandersetzungen um den Essener Sozialsekretär Vorbrücken, die den Essener CDU-Kreisverband beinahe ein Jahr, die rheinischen Sozialausschüsse und den CDU-Landesvorstand über ein halbes Jahr beschäftigten, beleuchten exemplarisch die Organisationsmängel, die Struktur innerparteilicher Willensbildungsprozesse und Konfliktregelung und das ambivalente Demokratieverständnis der CDU. Die lang andauernde Kontroverse zwischen dem Sozialsekretär und den Essener CDA- und CDU-Vorständen resultiert aus der ungewöhnlichen Aktivität und der durch die Vorstände nicht legitimierten eigenmächtigen Handlungsweise des Sozialsekretärs³⁵⁾, dessen politischer Ehrgeiz und wachsende Bedeutung in den Sozialausschüssen von der lokalen Parteiliste argwöhnisch beobachtet wurden. Die Eskalation des zunächst begrenzten Konflikts setzte ein, als die Essener CDU- und CDA-Vorstände die Landespartei darum baten, „Herrn Vorbrücken formell von seiner Arbeit für die CDA und die CDU Essen zu entpflichten und über seine weitere Verwendung zu befin-

den“³⁶⁾. Das besondere Gewicht der Sozialausschüsse in der CDU Rheinland, die hinter dem Essener Vorgehen eine versteckte, groß angelegte Aktion konservativer CDU-Politiker gegen die christdemokratische Arbeitnehmerschaft vermuteten, und die personelle Verflechtung mit dem Geschäftsführenden Landesvorstand führten zu einem Druck auf die Essener Vorstände, „ein weiteres Einvernehmen“ zu dem Sozialsekretär herzustellen³⁷⁾.

Da die Essener dazu nicht bereit waren, bekamen sie die volle Abneigung der Führungsspitzen auf Landesebene zu spüren³⁸⁾.

Die Funktionäre der Landespartei entschieden auf Grund ihrer formaljuristischen Kompetenz autoritativ, daß der Personalkonflikt in Essen nicht stattzufinden habe, und erwarteten offensichtlich, daß die Funktionäre der unteren Parteiebene aus einem traditionellen Gewohnheitsgehorsam heraus und aus der Angst um den Verlust innerparteilicher Aufstiegschancen die Entscheidung des Geschäftsführenden Landesvorstandes akzeptieren würden. Der Vorgang läßt besondere Merkmale eines Demokratie- und Konfliktverständnisses erkennen:

- (1) Konfliktregelung durch „Einvernehmen“ bedeutet in der Regel Oktroyierung einer Entscheides oberer Funktionärseliten auf untere Funktionärseliten unter Ausschluß der lokalen Parteibasis.
- (2) Entscheidungen, die im konkordanzdemokratischen Verfahren gefällt werden, berücksichtigen vor allem die Interessen oberer

³⁶⁾ Entscheidung des Kreisverbandsvorstandes der CDU Essen vom 13. 6. 1973, abgedruckt in: CDU-Kreisverband Essen/Information in der Angelegenheit Karl-Heinz Vorbrücken in Essen, S. 4.

³⁷⁾ Laut Beschluß vom 14. 9. 1973 entschied der Geschäftsführende Landesvorstand der CDU Rheinland, „daß durch die von der CDU und CDA (in Essen) getroffenen Maßnahmen mit arbeitsrechtlichen Kompetenzen unzulässig in die Entscheidungskompetenz des geschäftsführenden Landesvorstandes eingegriffen worden“ sei und daß der „Sozialsekretärsbezirk Essen um das Gebiet des Kreisverbandes Düsseldorf-Mettmann“ erweitert werde, in dem Vorbrücken „seine ganze Kraft für die Schaffung einer schlagkräftigen CDA-Organisation einzusetzen“ habe.

Gleichzeitig stellte der geschäftsführende Landesvorstand fest, „daß alle Kreisgeschäftsführer, Geschäftsführer der Vereinigungen und die Sozialsekretäre im Einvernehmen mit den Vorständen der entsprechenden Parteiliederungen vom Landesvorstand eingestellt werden“.

³⁸⁾ Vgl. Bericht des Essener Kreisparteivorsitzenden auf dem Sonderparteitag am 27. 9. 1973, S. 3. Ebenso der Bericht des CDA-Vorsitzenden und Landtagsabgeordneten Alfons Klein aus Essen, in: Information, a. a. O., S. 9.

³³⁾ Ebd., vgl. ferner G. Lehbruch, Proporzdemokratie, Tübingen 1967; ders., Konkordanzdemokratien im internationalen System, in: Die anachronistische Souveränität, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen 1969, S. 139—161; ders., Strukturen ideologischer Konflikte beim Parteienwettbewerb, in: Politische Vierteljahresschrift, 1969, S. 285—313.

³⁴⁾ Statut, § 39.

³⁵⁾ Vgl. Protokolle der Vorstandssitzungen der CDA Essen vom 5. 12. 1972, 10. 1./30. 1. 1973.

Funktionärseliten und kaum die Argumentation unterer Führungsgruppen.

(3) Die Begründung von Entscheidungen erfolgt auf der oberen Ebene formal, auf der unteren meist inhaltlich.

(4) Eine Weigerung der unteren Funktionärsgruppe, die Entscheidung von oben anzunehmen, hat einen massiven Druck von oben zur Folge und kann Sanktionen nach sich ziehen³⁹⁾.

(5) Derartige „demokratische“ Methoden unterdrücken Willensbildungsprozesse an der Parteibasis und reduzieren die Beteiligungsmöglichkeiten der Mitglieder fast vollständig.

(6) Das institutionalisierte Konkordanzmodell innerparteilicher Willensbildung hat negative Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Subsysteme, weil sich innerparteiliche Erfahrung und Haltung in anderen Teilsystemen niederschlagen⁴⁰⁾.

Es wäre jedoch falsch zu behaupten, in der CDU würden generell die Konflikte auf dem Wege des Aushandelns oder der Oktroyierung gelöst. Wie die Parteitage der CDU des Jahres 1973 gezeigt haben, sind durchaus Ansätze innerparteilichen Wettbewerbs konkurrierender Gruppen vorhanden. Dasselbe gilt auch für Konflikte zwischen den verschiedenen Parteiebenen. Im Streit um den Essener Sozialsekretär wurde auch die lokale Parteibasis — wenn auch erst sehr spät — am Willensbildungsprozeß beteiligt⁴¹⁾. Eine solche Ausweitung der Willensbildungs- und Entscheidungsbeteiligung wirkt sich in mehrfacher Hinsicht aus:

(1) Die innerparteiliche Opposition erhält die Möglichkeit der Artikulation und der Werbung.

(2) Die öffentliche Diskussion konturiert die unterschiedlichen Argumentationsweisen und macht eine rationale Entscheidungsfindung eher möglich.

(3) Die Stärkeverhältnisse zwischen gegensätzlichen Gruppierungen werden sichtbar.

(4) Die untere Parteilite gewinnt durch den Vertrauensbeweis der Delegierten und Mit-

glieder eine breitere Legitimationsbasis für ihr Vorgehen.

(5) Die offene Willensbildung und die Solidarisierung mit der Parteibasis an der Basis löst Rückwirkungen auf den oberen Parteiebenen aus. Die obere Funktionärselite wird durch den offenen Willensbildungsprozeß auf der unteren Ebene zur Revision der eigenen Entscheidungsart und des Entscheidungsinhalts veranlaßt.

Insgesamt kann gesagt werden, daß in der CDU die beiden organisations- und mentalitätsbedingten Konfliktregelungsmuster relevant sind: das Konkordanzmodell und das Konkurrenzmodell innerparteilicher Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die innerparteiliche Praxis weist jedoch ein Ungleichgewicht dieser beiden Verfahren auf. Vorrangig wird das durch die Organisationsstruktur begünstigte Konkordanzmodell praktiziert. Das Konkurrenzmodell findet in der Regel erst dann seine Anwendung, wenn durch den Prozeß des Aushandelns eine alle Beteiligten einigermaßen befriedigende Konfliktlösung nicht mehr möglich ist. So ist ein breiter innerparteilicher Wettbewerb in der CDU weniger normatives Postulat und innerparteiliche Alltagspraxis als vielmehr ein demokratisches Legitimationsvehikel.

3. Oligarchisierungstendenzen gegen offene Willensbildung

Frieder Naschold hat als eines der wichtigsten Folgeprobleme der entstehenden Organisationsgesellschaft die „Erstarrung und Abkapselung der Führungsschichten in den einzelnen Organisationen ... bei ... weitreichender Ausschließung der Organisationsmitglieder vom organisationsinternen Entscheidungsprozeß“ bezeichnet⁴²⁾. Für die kontinentalen Arbeiterparteien hat Robert Michels bereits 1911 sein „ehernes Gesetz der Oligarchie“⁴³⁾ formuliert, das besagt: „sollen die Massen bestimmen, dann bedürfen sie der Organisation und der Führung; aber, wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie; aus Organisation wird ein Apparat; dieser aber bedarf derjenigen, die ihn bedienen und lenken. Diese wiederum streben danach, sich zu verfestigen und die Massen zu bestimmen, anstatt deren demokratischen Willen zu vollstrecken.“⁴⁴⁾

⁴²⁾ Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1971², S. 8.

⁴³⁾ Michels, a. a. O., S. 351 ff.

⁴⁴⁾ Werner Conze, *Nachwort zu Robert Michels*, a. a. O., S. 381.

³⁹⁾ Sozialsekretäre und Funktionäre der Sozialausschüsse verkündeten landauf, landab, daß kein Essener Vorstandsmitglied mehr innerparteiliche Aufstiegschancen haben werde. (*Information*, a. a. O., S. 9.)

⁴⁰⁾ Vgl. Scharpf, a. a. O., S. 70.

⁴¹⁾ Am 27. 9. 1973 fand ein Sonderparteitag statt, der sich ausschließlich mit diesem Konflikt beschäftigte, ferner Mitgliederversammlungen der CDA am 5. und 26. 10. 1973.

Sicher kann Michels' zentrale These von der zwangsläufigen Oligarchisierung auf Grund der neueren Parteienforschung⁴⁵⁾ heute nicht mehr aufrechterhalten werden; unumstößlich ist aber die Hypothese von den „mehr oder weniger starke(n) Tendenzen zur Oligarchisierung“⁴⁶⁾ in den modernen Parteien. Naschold sieht im wesentlichen drei Faktoren, von denen Tendenzen zur Oligarchisierung ausgehen: „die Auswirkungen komplexer Organisationen auf die Machtposition der führenden Organisationsvertreter, die Statusdiskrepanz zwischen Führungs- und Mitgliederposition sowie die Apathie der Mitglieder“⁴⁷⁾. Diese drei Faktoren sollen u. a. für die folgende Analyse als Untersuchungskriterien gelten.

a) Elitenselektion

Dietrich Herzog hat in seiner empirischen Untersuchung über „Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP“ festgestellt, daß der Prozeß der politischen Elitenselektion sich in „karrierten Bahnen vollzieht, d. h. als „schrittweiser Aufstieg“, in der eine sukzessive „Anpassung an die Verhaltensnormen einer Gilde politischer Professionals“ erfolgt. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, daß die Konsequenzen dieser „carrièrisation“ für einen offenen, demokratisch kontrollierten Selektionsprozeß „wahrscheinlich“ negativ zu werten seien⁴⁸⁾. Will man die Bedingungen des Selektionsprozesses und innerparteilicher Willensbildung herausfinden, so ist es notwendig, sowohl die Formalstruktur zu analysieren als auch in die informelle Struktur einzudringen⁴⁹⁾, wobei die Verflechtung der beiden Strukturen beachtet werden muß.

Die Formalstruktur

Die vertikale Binnenstruktur der CDU weist drei organisatorisch relativ autonome Ebenen

⁴⁵⁾ Vgl. u. a. Lipset/Trow/Coleman, *Union democracy*, New York 1962; Naschold, a. a. O.; Rolf Ebbighausen, *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensozilogie*. Eine Studie über Moisey Ostrogorski, Robert Michels und die neuere Entwicklung der Parteienforschung, Berlin 1969; vgl. insbesondere die Einleitung und die dort angegebene Literatur von Rolf Ebbighausen zu dem Buch: Jürgen Dittberner, Rolf Ebbighausen, *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, a. a. O., S. 13–32.

⁴⁶⁾ Naschold, a. a. O., S. 13.

⁴⁷⁾ Ebd., S. 14.

⁴⁸⁾ Dietrich Herzog, *Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP*, in: Dittberner/Ebbighausen, a. a. O., S. 109–131.

⁴⁹⁾ Darauf weist vor allem Wolfgang Jäger hin. Wolfgang Jäger, *Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation*, a. a. O., S. 123.

auf: die Kreis-, die Landes- und die Bundesebene. Zwar unterscheiden die einzelnen Ebenen in sich weitere Stufen (im Kreisverband z. B. Orts- oder Stadtteile; im Landesverband Bezirke), in der Regel fehlt diesen jedoch die organisatorische Selbständigkeit.

Neben die vertikale Differenzierung tritt die horizontale. Auf allen Ebenen der Partei gibt es „sozialstrukturelle und partielle konkurrierende Einheiten“⁵⁰⁾: die Vereinigungen.

Unter dem Aspekt konkurrierender Interessen und der Partizipationserweiterung können folgende Punkte gewertet werden:

(1) Die Auslese des Führungspersonals in der CDU ist hauptsächlich auf Grund institutionalisierter und gewohnheitsmäßiger Mechanismen durch zwei Repräsentationsprinzipien bestimmt: durch lokal- bzw. regionalspezifische Interessen und durch den Vereinigungspluralismus in der CDU.

Da die Parteitage aller drei Ebenen Delegiertenversammlungen sind und dadurch die Partizipation der breiten Mitgliederschaft an der Führungsauslese und den relevanten Handlungs- und Richtungsentscheidungen ungewöhnlich reduziert wird, stellt das z. T. praktizierte, z. T. satzungsmäßig verankerte Vorschlags- und Anspruchsrecht lokal- bzw. regionalspezifischer Interessen eine innerparteiliche Beteiligungserweiterung dar.

(2) Die Vertreter lokaler (bzw. regionaler) Interessen sorgen für die Interessenvertretung der mittleren und unteren Parteigliederungen im Parteivorstand und artikulieren lokale (bzw. regionale) Probleme in höheren Führungsgremien. Vernachlässigen sie diese Aufgaben, so können Wiederwahl und parteiinterne Positionen gefährdet sein.

(3) Ebenso können die Repräsentanten der Vereinigungen die spezifischen Vereinigungsinteressen in dem jeweils höheren Leitungsgremium vortragen und zur Entscheidung stellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Oligarchisierungstendenzen ist folgendes zu werten:

(1) Bis auf die Ortsverbandsversammlung sind alle Beschlußorgane der Partei in der Regel Delegiertenversammlungen. Das trifft weitgehend auch für die Kreisparteitage zu, deren traditionell wichtigste Funktion wohl in der Rekrutierung von Mandats- und Funktionsträgern für alle Ebenen der Partei besteht. Kaack sagt mit Recht, daß die Kreisebene „der Ausgangspunkt aller politischen Karrieren in Partei, Parlament und Regierung (letz-

⁵⁰⁾ Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, S. 530.

teres mit Einschränkungen)" ist ⁵¹⁾. Auf den Kreisparteitagen werden die Delegierten auf Zeit gewählt, die Parteiführung kennt sie, „man arrangiert sich“. Das gestufte Delegationsprinzip, nach dem sich die Kreisparteitage zusammensetzen, dient eher der Verfestigung innerparteilicher Führungspositionen als Innovationsprozessen der Personalselektion und der Herstellung politischer Richtungs- und Entscheidungsalternativen ⁵²⁾.

(2) Plötzliche Aufstiege in der Partei finden selten statt. Politische Karrieren stellen sich eher als „schrittweiser Aufstieg“ vom Ortsverband über den Stadtteilverband (z. B. in Großstädten) in den Kreisvorstand und darüber hinaus auf Landes- und Bundesebene dar. Ein Aufstieg aber ist meistens nur durch Anpassung an die Verhaltensnormen der Führungszirkel möglich ⁵³⁾.

(3) Innerparteiliche Positionssicherung bedingt ständige Anwesenheit auf den verschiedenen Parteiebenen ⁵⁴⁾, ein ständiges Arrangement mit potentiellen Verbündeten zur Abwehr möglicher oder tatsächlicher Konkurrenten. Für eine innerparteiliche Auseinandersetzung um grundsätzliche gesellschaftspolitische Problemlösungen bleibt wenig Zeit. Die Karriere wird leicht zum Selbstzweck.

(4) Das Fehlen der Diskussion um fundamentale gesellschaftspolitische Probleme insbesondere auf der unteren Ebene degradiert Wahlen und Anträge zu einem ablauftechnischen Verfahren. So nehmen die Kreisparteilage als oberste Organe der unteren Ebene vorwiegend Aufgaben formaler und organisatorischer Art wahr ⁵⁵⁾.

Zwar formulieren die Satzungen der Kreisverbände die Aufgabe, Stellung „zu grundsätzlichen politischen Fragen“ zu nehmen, in der Praxis ist diese Aufgabe aber beliebig dehnbar und kann somit auch nach Gutdünken der Funktionäre reduziert werden; denn die Tagesordnung eines Kreisparteitages wird vom Kreisverbandsvorstand aufgestellt. Ein Kreispartei Vorstand kann weitgehend auch festsetzen, zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Inhalten ein Kreisparteitag stattfinden soll. In der Regel kann eine bestimmte Anzahl von Kreisparteitagsdelegierten oder Ortsverbänden unter Angabe des Beratungsgegenstandes einen außerordentlichen Kreisparteitag beantragen; dies geschieht aber selten, weil es eine Willensbildung von unten oder eine star-

ke innerparteiliche Opposition voraussetzt, die sich wegen der bereits mehrfach erwähnten Bedingungen aber nur schwer organisieren läßt. In der bereits erwähnten „Angelegenheit Vorbrücken“ z. B. wurde auch erst nach Beschlüssen von Vorstand und Kreisverbandsausschuß ein Parteitag einberufen; die Willensbildung erfolgte in diesem Fall wie auch in vielen anderen Fällen in der CDU von oben nach unten und diente mehr der Bestätigung des Vorstandes als einer offenen Willensbildung. Auf diesem Wege der Willensbildung kann die Führungsgruppe die Delegierten besser in ihrem Sinne informieren, lenken und kontrollieren. Das wiederum fördert die Apathie der Basis und festigt hierarchische Strukturen ⁵⁶⁾.

(5) Die bisher genannten Faktoren erschweren eine innerparteiliche Opposition, weil es nur scheinautonome und nicht wirklich autonome Kommunikationskanäle und Machtbasen außer der zentralen Geschäftsstelle gibt. Zur Monopolisierung der Macht- und Kommunikationsstruktur trägt insbesondere der Geschäftsführer auf der Kreisebene bei. Ein reger und tüchtiger Geschäftsführer entfaltet Betriebsamkeit, er wirbt und registriert Mitglieder, er lenkt die innerparteiliche Meinung in personalpolitischen Kontroversen, er organisiert Parteiversammlungen und -feste, er befaßt sich mit Finanzfragen und pflegt den Kontakt zu sozialen Gruppen und Verbänden, er ist eine zentrale und unentbehrliche Person bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlkämpfen, er hält die Organisation — soweit dies möglich ist — frei von Störungen ⁵⁷⁾ und unterstützt „die starke Tendenz zur Oligarchisierung der Parteiführung(en) auf allen Organisationsstufen tatkräftig mit allen Vorteilen des „Dienstwissens“ ⁵⁸⁾. Wie Lohmar richtig bemerkt, entwickeln die Geschäftsführer einen Hang „zur Berechenbarkeit und zum Gleichmaß des Geschehens in der Parteiorganisation“, vor allem dann, wenn sie schon lange im Amte sind und sich eine gewisse Autorität erworben haben.

Schumpeter, den auch Lohmar zitiert, hat die Wirkungen der Geschäftsführer folgendermaßen charakterisiert: „Die bürokratische Methode der Geschäftsführung und die moralische Atmosphäre, die sie verbreitet, üben zweifellos oft einen deprimierenden Einfluß gerade auf die aktivsten Menschen aus. Dies

⁵¹⁾ Kaack, a. a. O., S. 512.

⁵²⁾ Vgl. Ute Müller, a. a. O., S. 65.

⁵³⁾ Dietrich Herzog, a. a. O.

⁵⁴⁾ Ulrich Lohmar, a. a. O., S. 90.

⁵⁵⁾ Dies bezeugen die meisten Satzungen der Kreisverbände.

⁵⁶⁾ Vgl. Hermann Scheer, Innerorganisatorische und innerparteiliche Demokratie, in: Martin Greiffenhagen (Hrsg.), Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973, S. 140—170, S. 165.

⁵⁷⁾ Ulrich Lohmar, a. a. O., S. 58 f.

⁵⁸⁾ Hans See, a. a. O., S. 81.

rührt hauptsächlich von der Schwierigkeit her — sie ist der bürokratischen Maschine inhärent —, die individuelle Initiative mit dem Mechanismus ihrer Betätigung in Einklang zu bringen. Oft gewährt die Maschine wenig Spielraum für Initiative und viel Spielraum für böswillige Versuche, sie zu ersticken. Daraus mag ein Gefühl von Behinderung und Nutzlosigkeit entstehen, das seinerseits eine Geisteshaltung erzeugt, die in vernichtender Kritik der Anstrengungen anderer schwelgt.“⁵⁹⁾

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die durch die Formalstruktur bedingten Oligarchisierungstendenzen überwiegen und das vorhandene Demokratisierungspotential zumindest relativieren.

Informelle Struktur

Die Formalstruktur der Parteiführungen schafft u. a. die Bedingungen ihrer informellen Struktur.

(1) Wenn innerparteilicher Aufstieg nur durch die Anpassung an die Verhaltensnormen der Führungsgruppe möglich ist, so wird der potentielle „Aufsteiger“ gezwungen, Meinungsstand und Meinungswandel der dominanten Parteiführer zu personal- und sachpolitischen Fragen ständig zu registrieren. Das aber erfordert einen intensiven direkten und telefonischen Austausch von Informationen und Bewertungen, die zu einer allmählichen Angleichung der Auffassungen und schließlich zu einem einheitlichen Gruppenwillen führen⁶⁰⁾. Wer diese Spielregeln nicht einhält, muß mit dem Widerstand einer geschlossenen Elite rechnen. Wie viele andere Konflikte in der CDU ist auch der „Fall Vorbrücken“ ein Beleg für diese These. Die in der CDU Rheinland dominierenden Sozialausschüsse, die sich hinter den Essener Sozialsekretär gestellt hatten, verbreiteten parteiintern die Meinung, daß kein Essener Funktionär, der für die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses des Sozialsekretärs gestimmt habe, mit der Unterstützung der Sozialausschüsse bei evtl. Wahlen auf Landes- und Bundesebene rechnen könne. Die Diskreditierung der Führungsgruppe auf einer niederen Ebene durch eine dominierende Vereinigung auf der mittleren Ebene steigert die Angst der unteren Funktionärselite vor dem Verlust innerparteilicher Aufstiegschancen und hat die Solidarisierung der statusbewußten und sonst möglicherweise rivalisierenden Führungs-

gruppen zur Folge. Wer sich dieser Solidarisierung auf einer Ebene nicht anschließt, muß den Mißtrauensbeweis einer sich mit der Führungsgruppe solidarisierenden Basis einkalkulieren⁶¹⁾.

Solche Vorgänge bestätigen das von Wiesendahl formulierte „Prinzip der gegenseitigen Loyalität“, das machtpolitisch darin besteht, „zu unterstützen, um unterstützt zu werden“⁶²⁾.

(2) Ein Strukturmerkmal zahlreicher Konflikte in der CDU besteht darin, daß eigentliche Personalauseinandersetzungen als „Richtungsstreit“ ausgegeben werden⁶³⁾. Der unentwegte Hinweis auf den „Richtungsstreit“ dient vor allem der innerparteilichen Opposition als moralische Legitimation. Solche Personalkonflikte beschäftigen und ermüden insbesondere die unteren Ebenen der Partei derart, daß weder eine Willensbildung zu sachpolitischen Fragen stattfindet, noch Anträge für Landes- und Bundesparteitage gestellt werden. Diese Tatsache resultiert allerdings nicht allein aus den ständigen Personalquerelen, sondern auch aus dem knappen Zeitbudget der Spitzenfunktionäre und deren Konfliktscheu; denn die Erörterung und Entscheidung sachpolitischer Probleme ist in der CDU stets dem Interessenpluralismus ausgesetzt. Das bedeutet für die Parteiführer: sich in politische Sachfragen einarbeiten, Kontroversen austragen, Kompromisse finden und integrieren. Ein überörtlich vielbeschäftigter Parteivorsitzender findet dazu aber keine Zeit.

b) Das Problem der Ämterhäufung

Eine Betrachtung über Ämterhäufung wird von dem Erkenntnisinteresse geleitet, die durch die Häufung der Ämter bewirkte Machtfülle von führenden Parteimitgliedern zu analysieren⁶⁴⁾.

Im Verlaufe der bisherigen Untersuchung ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die

⁵⁹⁾ In den Essener Auseinandersetzungen verlor der Kreisvorsitzende der Jungen Union, der sich auf die Seite des Sozialsekretärs gestellt hatte, seine bis dahin ziemlich breite Machtbasis.

⁶⁰⁾ Elmar Wiesendahl, Der Einfluß verbandsinterner Opposition auf die innerparteiliche Demokratie in einem politischen Jugendverband (untersucht am Beispiel des Landesverbandes Hamburg der Jungen Union) — Diplomarbeit, Hamburg 1970, S. 27, zit. nach: Becker/Wiesendahl, a. a. O., S. 28/29.

⁶¹⁾ In den Auseinandersetzungen der Kreisparteien Essen, Köln und Aachen mit ihren jeweiligen Sozialsekretären wurden die Sozialausschüßvertreter nicht müde, von einem politischen Richtungsstreit zu sprechen, ohne daß von den Inhalten die Rede war.

⁶²⁾ Vgl. auch Kaack, a. a. O., S. 501.

⁵⁹⁾ Schumpeter, a. a. O., S. 330.

⁶⁰⁾ Darauf hat insbesondere Renate Mayntz hingewiesen. Renate Mayntz, a. a. O., S. 120.

Rekrutierung des Führungspersonals eine der wesentlichen Funktionen der Kreisebene darstellt. Die Machtstruktur der Kreisebene bestimmt damit entscheidend die Elitenauslese auch für die mittlere und obere Ebene. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, die Herrschaftsstrukturen auf dieser Ebene kurz zu skizzieren. Hinreichende empirische Untersuchungen liegen bisher nicht vor. Darauf weist auch Kaack⁶⁵⁾ bei seinem Versuch einer quantitativen Analyse der Machtstruktur der CDU auf Kreisebene hin. Generell unterscheidet er zwischen Ein-Mann-Führung, Oligopol und pluralistischer Struktur. Sein vorsichtig formuliertes Ergebnis lautet: „etwa 45 Prozent Ein-Mann-Führung, knapp 20 Prozent Oligopol und knapp 40 Prozent pluralistische Strukturen“⁶⁶⁾. Daraus leitet er die Auffassung ab, daß die „These von der zwangsläufigen Oligarchisierung ... wohl kaum noch länger pauschal aufrechterhalten“⁶⁷⁾ werden könne.

Ob jedoch Kaacks Kategorienschema und bloß formale Analyse eine solche Behauptung gestattet, muß sehr angezweifelt werden; denn der Aufstieg sich engagierender Parteimitglieder auf der unteren Ebene ist — wie mehrfach gezeigt worden ist — so vielfältigen, insbesondere informellen Bedingungen unterworfen, daß eine derartige Reduzierung nur begrenzten Erkenntniswert hat. Die quantitative Analyse läßt aber zumindest eine gewisse Tendenz erkennen, die besagt, daß die Mitglieder der engeren Führungsgruppe auf der Kreisebene zahlreiche Ämter innehaben, die ihnen insgesamt große Machtfülle verleihen, welche sie häufig dazu verwenden, potentielle Konkurrenten auszuschalten. Eine solche oligopolistische Machtstruktur reduziert das Potential einer regenerativen Personalselektion und macht es ambitionierten „Aufsteigern“ fast unmöglich, durch die Machtverfälschung an der Spitze eines Kreisverbandes in die mittleren und höheren Funktionsränge der Partei zu gelangen; es sei denn, ihr Ehrgeiz und ihre Geduld sind so groß, daß sie eine über Jahre dauernde Anpassung an die engere Führungsgruppe praktizieren oder imstande sind, eine langfristig angelegte kooperative Oppositionspolitik zu betreiben. Beide Verhaltensweisen aber fördern stärker die Konkordanz- als die Konkurrenzdemokratie. Die Chance alternativer Richtungs- und Handlungsentscheidungen verringert sich, während die Apathie der Basis wächst.

⁶⁵⁾ Heino Kaack, a. a. O., S. 504.

⁶⁶⁾ Ebd.

⁶⁷⁾ Ebd.

c) Parteiführung und öffentliche Meinung

Es gehört wohl zu den hervorstechendsten Merkmalen der politischen Kultur in Deutschland, daß Geschlossenheit und Einigkeit einer Partei höher bewertet werden als Meinungspluralismus und öffentliche Auseinandersetzung. Einer solchen Disposition liegen ein ausgeprägtes Harmoniebedürfnis zugrunde und die Vorstellung, daß die Geschlossenheit einer Partei den politischen output steigere, während ein offenkundiger Pluralismus die Leistungsfähigkeit mindere. Dieses Einstellungsschema läßt deutlich erkennen, daß die in den politischen Prozeß eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen niedriger veranschlagt werden als die Qualität der Leistungen⁶⁸⁾. Nun soll hier nicht die Notwendigkeit der generellen Geschlossenheit einer Partei geleugnet werden; die Überbetonung dieses Aspekts bewirkt aber allzu häufig eine grundsätzliche Diskriminierung abweichender Auffassungen und fördert die ohnehin traditionell starke Konfliktscheu.

Da die CDU aber pluralistisch organisiert und Kontroversität somit ein Strukturprinzip dieser Partei ist, befindet sie sich ständig in der Spannung zwischen zwei Notwendigkeiten: den pluralistischen Kräften Raum zu geben und trotzdem Geschlossenheit zu demonstrieren. Dieses Spannungsverhältnis ist von der Partei in ihrer bisherigen Geschichte unterschiedlich gemeistert worden. Feststellbar ist jedenfalls bei allen Führungsgruppen wie auch bei der überwiegenden Zahl der Mitglieder eine gewisse Konfliktscheu, zumal dann, wenn die sach- oder personalpolitischen Auseinandersetzungen in die Öffentlichkeit dringen. In der Regel ist die Funktionärselite deshalb bemüht, Konflikte durch internes Aushandeln zu regeln. Wenn aber die Interessengegensätze sich so verfestigt haben, daß ein beide Seiten einigermaßen befriedigender Kompromiß nicht mehr gefunden werden kann, tritt der schwächere Kontrahent meistens die Flucht in die Öffentlichkeit an. Die öffentliche Meinung übernimmt bei solchen Konfliktverläufen eine ganz bestimmte Funktion. Der „Fall Vorbrücken“, bei dem es sich um einen Konflikt zwischen zwei Parteiebenen handelte, zeigt dies:

(1) In der ersten Phase des Konflikts bemüht man sich, ihn in den Grenzen der herrschenden Elite zu halten und zu entscheiden.

(2) Wenn sich die Fronten verfestigen und ein Kontrahent die ausgehandelte oder mehrheitlich beschlossene Entscheidung nicht akzeptiert,

⁶⁸⁾ Vgl. Scharpf, a. a. O., S. 25.

tiert, aber auch keine ins Gewicht fallende Opposition bilden kann, wählt er den Weg in die Öffentlichkeit, weil er weiß, daß Massenmedien — zumindest wenn sie im Gesamtsystem dem politischen Gegner näherstehen — mit Schwächeren stärker sympathisieren als mit den Herrschenden.

(3) Die Transformation des Konflikts in die parteiexterne Öffentlichkeit ruft die Funktionäre der mittleren und höheren Ebene auf den Plan und führt schließlich zu deren Solidarisierung mit einem der Kontrahenten (im „Fall Vorbrücken“ mit dem örtlich Unterliegenden).

(4) Dies hat eine Konfrontation zwischen der höheren und niederen Parteiebene zur Folge. Die Funktionäre der niederen Ebene werden eingeschüchtert. Man oktroyiert ihnen einen Scheinkompromiß, der für sie den Konflikt aber nicht löst.

(5) Entweder nimmt die niedere Ebene den Scheinkompromiß an und beugt sich der höheren Ebene oder sie bleibt hart und verschafft sich durch die Basis eine zusätzliche Legitimationsgrundlage. Das letztere war z. B. in Essen der Fall. Aus weiteren Kreisen derselben Ebene stellen sich schließlich Verbündete ein.

(6) Die zusätzliche Legitimationsgrundlage wendet die Haltung in der öffentlichen Meinung und veranlaßt die höheren Parteifunktionäre zum vorsichtigen Rückzug.

(7) Für die Massenmedien, die den Konflikt auf all seinen bisherigen Stationen begleitet haben, wird dieser zu langatmig; man vergißt ihn. Die Funktionäre und Parteiführer der oberen Ebene verhandeln miteinander, lassen den Scheinkompromiß um der Wahrung des Gesichts willen weiter gelten, versprechen den Funktionären der unteren Ebene eine Lösung in deren Sinne und behaupten, sie hätten schon immer diesen Standpunkt eingenommen.

(8) Der Konflikt wird geräuschlos durch Verhandlungen auf der mittleren/oberen Funktions- und Führungsebene gelöst.

Die Medien machen eine kurze Mitteilung.

4. Die Verschränkung von Kreis- und Landesebene

Obwohl schon mehrfach die Beziehungen verschiedener Gebietsverbände zueinander angesprochen worden sind, sollen sie nochmals stärker systematisierend betrachtet werden. Dabei stellen sich im wesentlichen drei Fragen:

(1) Wie autonom sind die unteren Organisationsstufen?

(2) In welchem Maß kann die höhere Ebene der unteren Vorschriften machen und sie kontrollieren?⁶⁹⁾

(3) Wie sieht die Verschränkung von Führungsgruppen zwischen den Organisationsstufen aus?

Zu (1): Die Kreisverbände in der CDU besitzen eine eingeschränkte Autonomie. Autonom sind sie in der Aufstellung von Kandidaten für die Kreistage (bzw. Stadtverordnetenversammlungen) und in der Bestimmung von Direktkandidaten für die Landtage und den Bundestag; allerdings haben bei der Kandidatenaufstellung zum Bundestag Landes- und Bundesvorstand ein einmaliges Einspruchsrecht gegen die Entscheidungen der Wahlkreisversammlung⁷⁰⁾. Ferner sind die Kreisverbände „zuständig für alle organisatorischen und politischen Fragen“ (Statut) ihres Bereichs und können Ortsverbände gründen und abgrenzen. Sie sind berechtigt, sich eine eigene Satzung zu geben, die aber keine Widersprüche gegenüber der Satzung des Landesverbandes aufweisen darf. Die im Vergleich zur SPD relativ große Selbständigkeit⁷¹⁾ der Kreisorganisationen erfährt eine gewisse Einschränkung in einigen Punkten. So werden die Kreisgeschäftsführer und Sozialsekretäre zwar von ihren Vorständen vorgeschlagen, aber von den Landesvorständen eingestellt und bezahlt.

Die Vorstandsmitglieder des Landesverbandes können die Akten des Kreisverbandes einsehen und auf seinen Versammlungen und Sitzungen sprechen.

Eine solche „Aufsichtsfunktion“ ist sicherlich sinnvoll und notwendig, sie birgt aber auch die Gefahr einer überflüssigen Disziplinierung in sich.

Zu (2): Der Kreisverband ist angehalten, in bestimmten Abständen einen Bericht an den Landesverband zu liefern. Dadurch und durch die bereits dargestellte Einschränkung der Selbständigkeit der Kreisverbände findet eine lockere Kontrolle der unteren durch die mittlere Ebene statt. Wenn auch der Landesvorstand nicht die Politik der Kreistagsfraktion bestimmen und die Kreisvorstandsmitglieder absetzen kann⁷²⁾, so kann er doch allgemeine Richtlinien z. B. über die Geschäftsordnung, die Wahlkampfführung usw. erlassen

⁶⁹⁾ Vgl. Zeuner, a. a. O., S. 49.

⁷⁰⁾ Ebd.

⁷¹⁾ Vgl. Heino Kaack, a. a. O., S. 508.

⁷²⁾ Vgl. § 24 des Statuts der CDU.

und nach dem Parteiengesetz (§ 16) im Falle eines schweren Konflikts drastisch eingreifen.

Zu (3): Die vorangehende Skizzierung der formalen Interdependenz der verschiedenen Organisationsstufen verdeutlicht aber nur unzureichend die Verflechtung von Führungsgruppen zwischen den einzelnen Ebenen. Indem die Karrierewege fast ausschließlich von der Kreis- zur Landes- und Bundesebene hinführen, muß der Aufsteiger sich zunächst eine breite Machtbasis und eine relativ unanfechtbare Stellung auf der unteren Ebene sichern. Ein solcher „Besitzstand“ ist die erste Voraussetzung für einen Rang auf der Landesebene, wo die Positionssicherung nochmals den gleichen Vorgang bedingt. Der Funktionär der mittleren oder oberen Ebene befindet sich also in einer mehrdimensionalen Abhängigkeit. Primärpräferenzen gefährden das zur Machterhaltung notwendige Ausgleichs- und Berücksichtigungssystem. Erst wenn der Funktionär auf der mittleren und oberen Ebene sich zur relativ unangefochtenen und unumstrittenen Autorität entwickelt hat, kann er ohne Gefahr die untere Basis vernachlässigen, weil sein überregionales Ansehen seine mangelnde Aktivität an der Basis kompensiert.

Wo aber die Abhängigkeit — wie z. B. bei den Sozialsekretären — von verschiedenen Ebenen und zudem noch von einer Interessengruppe institutionalisiert ist, wird der Konflikt geradezu unnötig organisatorisch verankert.

Die Auseinandersetzungen mit den Sozialsekretären im Landesverband Rheinland — insbesondere der spektakuläre „Fall Vorbrücken“ — spiegeln exemplarisch die aus der spezifischen Verschränkung von Kreis- und

Landesebene in der CDU resultierenden strukturbedingten Folgeprobleme:

(1) Wenn in einem Konflikt auf der unteren Ebene tatsächliche oder angenommene Vereinigungsinteressen auf dem Spiele stehen, wird die höhere Ebene in die Auseinandersetzung einbezogen. Der an der Basis Gescheiterte bemüht sich um Unterstützung und Legitimation von oben.

(2) Einer mächtigen Vereinigung auf Landesebene ist es möglich, auf Grund der personellen Verflechtung und durch informellen Druck, den engeren Landespartei Vorstand, der von seiner objektiven Funktion her autonom zu entscheiden hätte, zum Wohlverhalten oder gar zur Sympathiebekundung zu bewegen.

(3) Eine horizontale Solidarisierung auf der unteren Ebene (z. B. Sympathieerklärungen zahlreicher anderer Kreisverbände für Essen) erzeugt Gegendruck und läßt die Gefahr eines totalen Vertrauensschwundes gegenüber der Parteilite der höheren Organisationsstufe entstehen.

(4) Argwöhnisches Mißtrauen anderer Vereinigungen gegenüber der dominierenden Vereinigung und die Furcht des engeren Landesvorstandes vor Status- und Vertrauensverlust⁷³⁾ veranlassen die Führungselite der betroffenen Vereinigung zum internen Einlenken und den Landesvorstand zum geheimen Kurswechsel.

(5) Der Konflikt wird von der höheren Ebene für beinahe beendet erklärt, aber erst nach geraumer Zeit lautlos im Sinne der unteren Ebene entschieden.

(6) Man tauscht Freundlichkeiten aus, „läßt die Leichen im Keller liegen“ (Parteiargon) und wartet auf den nächsten Konflikt.

III. Perspektiven und Alternativen

Der bisherigen Analyse lag als Urteilkriterium das normative Postulat innerparteilicher Partizipationserweiterung und der Reduzierung oligarchischer Tendenzen zugrunde. Die Auseinandersetzungen mit den Sozialsekretären im Landesverband Rheinland ließen besonders deutlich erkennen, daß auf allen Parteebenen eine Konfliktregelung nach dem Konkordanzmodell vorherrscht. Das aber bedeutet, Konflikte durch „Einvernehmen“ und durch Verhandlung zwischen den Führungsgruppen zu lösen.

Eine Willensbildung findet fast ausschließlich von oben nach unten statt; wo sie an der Basis herbeigeführt wird, dient sie der Parteilührung als Legitimationsbeschaffung.

Die Untersuchung hat ferner ergeben, daß der organisierte Interessenpluralismus in der

⁷³⁾ Auf dem rheinischen Landesparteitag am 2./3. 11. 1973 wurde ein solcher Sympathieschwund für die Führungsgruppe der Sozialausschüsse bei den Wahlen zum Landesvorstand deutlich. Einigen führenden Vertretern der Sozialausschüsse gelang nicht der Sprung in den Landesvorstand, dessen Mitglieder sie bisher gewesen waren.

CDU zwar eine Möglichkeit der Gruppenkonkurrenz bietet und Ansätze innerparteilichen Wettbewerbs aufweist, daß in der Regel aber die Gruppen nicht gegeneinander konkurrieren. Ihre Führer bilden ein Kartell, das sich gegen Einflüsse von unten abzuschirmen versucht.

Diese starke Oligarchisierungstendenz könnte reduziert werden, wenn die Vereinigungen in der CDU sich zu programmatischen Richtungen entwickeln, die Aktiv-Mitgliedschaft⁷⁴⁾ einführen und sich zu Koalitionen eines innerparteilichen Zwei-Parteiensystems zusammenschließen würden. Entscheidend für eine Erhöhung der Partizipationschancen und eine Sachauseinandersetzung ist die Existenz einer innerparteilichen Opposition, die sich allerdings nicht völlig organisatorisch verselbständigen und aus der bisherigen Handlungseinheit heraustreten darf. Das Entstehen einer innerparteilichen Opposition ist aber an bestimmte Bedingungen geknüpft. Einmal bedarf die Opposition nichtkontrollierter, eigener Kommunikationskanäle und Machtbasen, zum anderen muß das externe und interne Werte- und Normensystem so beschaffen sein, daß innerparteiliche Opposition nicht negativ sanktioniert wird.

Eine annähernde oder gleiche Haltung zu bestimmten gesellschaftspolitischen Problemen hat in den letzten Jahren die Sozialausschüsse und die Junge Union zeitweise zusammengeführt. Allerdings gelang es diesen Bündnispartnern nie, innerhalb der CDU eine Mehrheit für sich zu gewinnen. Das liegt einmal an ihrer numerischen Unterlegenheit auf Parteitagen, die aber auch z. T. daraus resultiert, daß Delegierte und Funktionäre von anderen Gruppierungen in der „Union“ „eingekauft“ werden. Eine Veränderung innerparteilicher Vorherrschaft könnte die mit dem Begriff des „neuen Mittelstandes“ antizipierte soziale Gruppe von Intellektuellen und Beamten in mittleren und hohen Positionen bewirken, die sich gegenüber alten Schichtenstrukturen durch geringere „Abhängigkeit von einseitig sozialstrukturell bedingten Lebenserfahrungen“⁷⁵⁾ auszeichnet und deren Interessenlage „sich auf den Ausbau und die Erhaltung ihrer

Autonomie in der bürokratischen Arbeitsorganisation“ richtet, wie Lepsius formuliert⁷⁶⁾.

Innerhalb der CDU ist auch bereits von Pätz, Radunski, Schönbohm und Simon vorgeschlagen worden, eine solche „Vereinigung der neuen Mittelschicht“ zu gründen. Eine derartige Vereinigung könnte in bestimmten gesellschaftspolitischen Fragen das Bündnis von Sozialausschüssen und Junger Union komplettieren und so einer programmatisch orientierten innerparteilichen Opposition zu der Chance verhelfen, ihre Vorstellungen in der Gesamtpartei durchzusetzen. Die den Sozialausschüssen in der Öffentlichkeit unterstellte „Feigenblatt“funktion würde aufgehoben, weil eine formierte, starke innerparteiliche Opposition Realisierungsschancen ihrer programmatischen Zielvorstellungen erhalten würde. Es wäre allerdings notwendig, das auf Zeit feste, grundsätzlich aber flexible innerparteiliche Zwei-Parteiensystem auf allen Organisationsstufen zu etablieren. Ferner müßte überprüft werden, auf welchen Ebenen an die Stelle des Delegiertensystems unter Berücksichtigung der politischen Entscheidungs- und Leistungseffizienz die mitgliedschaftliche Willensbildung und Entscheidungsfindung treten könnte. Die mittleren und unteren Parteiebenen müßten satzungsmäßig verpflichtet werden, in bestimmten Zeitabständen Sachparteitage zu veranstalten. Der Parteitag erhält die „Richtungskontrolle“ der parlamentarischen Fraktionen der jeweiligen Ebene, wobei er als Institution anzusehen ist, der „Handlungsalternativen erarbeitet, über deren Wünschbarkeit die aktiven Parteibürger bei der Nominierung der Parlamentskandidaten zu entscheiden haben“. Personelle Kriterien bei der Auswahl von Kandidaten müßten durch „politische Richtungskriterien ergänzt“ werden⁷⁷⁾.

Die vorangehenden Ausführungen wollen sich nicht als wissenschaftlich abgesicherte Modellskizze verstanden wissen, sondern als Anregung für eine parteiinterne Diskussion über Organisationsstruktur, Organisationsziele, Funktionen im politischen System und innerparteiliche Aktions- und Interaktionsformen; denn nur eine kritische Reflexion und eine schließliche Revision dieser Indikatoren bewirken innerparteiliche Demokratie und programmatische Leistungssteigerung.

⁷⁴⁾ Eine Aktiv-Mitgliedschaft gibt es bisher schon in den Sozialausschüssen.

⁷⁵⁾ Franz Urban Pappi, Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik, in: PVS, 14. Jg. Juni 1973, Heft 2, S. 210 f.

⁷⁷⁾ Der Verfasser schließt sich hier der Auffassung von Wolfgang Jäger, a. a. O., S. 134 ff., an.

⁷⁶⁾ M. Rainer Lepsius, Wahlverhalten, Parteien und politische Spannungen, in: PVS, 14. Jg. Juni 1973, Heft 2, S. 310 f.

Funktion, Entstehung und Sprache von Parteiprogrammen

Eine Untersuchung über politische Programme, deren Aussagen, Vokabular und Stil, ist gleichermaßen reizvoll wie schwierig. Reizvoll, weil das Stichwort Parteiprogramm gemeinhin spontane Assoziationen wie langweilig, geistlos, Neckermannkatalog u. ä. provoziert, und schwierig, weil der Fülle des dazu vorhandenen empirischen Materials der Mangel an systematischen Arbeiten und eindeutigen Kriterien zur Verarbeitung dieses Materials entspricht¹⁾. So erhebt mein Beitrag keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern er stellt den Versuch dar, langjährige Erfahrungen bei der Erarbeitung von politischen Programmen im Bereich der Union politologisch auszuwerten²⁾.

Parteiprogramme entstehen nicht im luftleeren Raum und werden nicht von wortgewaltigen Dichturfürsten im stillen Kämmerlein aus-

gebrütet; Parteiprogramme werden von Programmkommissionen der Parteien, eingesetzt durch deren Vorstände, erarbeitet und von Parteitag verabschiedet. Das Parteiprogramm gibt die politische Marschrichtung einer Partei an, spiegelt die strategischen und taktischen Überlegungen der Partei wider und gibt Aufschluß über die innerparteilichen Kräfte und Mehrheitsverhältnisse. Wer von einem Parteiprogramm schöngeistige Stilübungen und tiefschürfende philosophische Erörterungen erwartet oder gar verlangt, überfordert es. Ein Parteiprogramm hat primär andere Aufgaben als die Befriedigung ästhetischer Bedürfnisse: es hat bestimmte politische Funktionen zu erfüllen. Die Funktionen von Parteiprogrammen, ihr Entstehungsprozeß und der politische Handlungsspielraum bei deren Erarbeitung sollen daher zunächst im Vordergrund stehen.

I. Funktion von Parteiprogrammen

Die Funktion von Parteiprogrammen kann nur abgeleitet werden von den Aufgaben der Parteien im allgemeinen, wobei das Programm eine bestimmte Funktion im gesamten Aufgabenspektrum einer Partei zu erfüllen hat. Flechthelm definiert die politische Partei sehr allgemein als „eine auf mehr oder weniger freier Werbung beruhende relativ festgefügte Kampforganisation, die innerhalb einer politischen Gebietskörperschaft (Staat, Gemeinde usw.) mittels der Übernahme von Stellen im Herrschaftsapparat so viel Macht besitzt oder zu erwerben sucht, daß sie ihre ideellen oder (bzw. und) materiellen Ziele verwirklichen kann.“³⁾

Nach Sigmund Neumann⁴⁾ haben die politischen Parteien vier entscheidende politische Funktionen:

— Organisation der politischen Willensbildung,

— Darstellung des Gemeinwesens als eines Ganzen gegenüber Wählern und Interessenverbänden,

— Bindeglied zwischen Regierung und öffentlicher Meinung,

— Auslese des politischen Führungspersonals.

Diese Funktionsbeschreibung der politischen Parteien soll hier der Einfachheit halber als

¹⁾ Die umfassendste Arbeit zu diesem Thema ist wohl die von Heiner Flohr, *Parteiprogramme in der Demokratie*, Göttingen 1968.

²⁾ Der Verfasser war Mitglied der CDU-Programmkommission zur Erarbeitung des Berliner Programms, zur Fortschreibung des Berliner Programms, Mitglied der CDU-Grundsatzkommission, Vorsitzender der JU-Grundsatzkommission und ist Mitglied der CDU-Grundsatzprogrammkommission.

³⁾ Ossip K. Flechthelm, *Stichwort Parteien*, in: Fraenkel/Bracher (Hrsg.), *Staat und Politik*, Hamburg 1964, S. 243 f.

⁴⁾ Sigmund Neumann, *Zum vergleichenden Studium politischer Parteien*, in: ders. (Hrsg.), *Modern Political Parties*, Chicago 1955, abgedruckt in: Gilbert Zieburá (Hrsg.), *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Wege der Forschung*, Bd. 6, Darmstadt 1969, S. 218—220.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um den überarbeiteten Artikel „Über die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung von Parteiprogrammen“, der in der Materialsammlung zum Thema „Politik und Sprache“ erscheint, die von der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung herausgegeben wird.

Grundlage zu weiteren Erörterungen dienen und vor allem zu der Funktion von Parteiprogrammen überleiten. Das Parteiprogramm ist eines von mehreren wichtigen Hilfsmitteln zur Erfüllung dieser Funktionen. Grundsätzlich sind die nach außen und die nach innen gerichteten Funktionen eines Parteiprogramms zu unterscheiden⁵⁾, die wiederum dann noch weiter differenziert werden können.

1. Außenwirkung: Selbstdarstellung gegenüber dem Wähler und den Massenmedien

Jedes Parteiprogramm ist Teil der Gesamtwerbung einer Partei um den Wähler. Das Programm soll dem interessierten Wähler möglichst eindeutig und überzeugend die politische Alternative zu den anderen Parteien, die eigenen Vorzüge, die Schwächen der anderen aufzeigen; es ist Basis und Richtschnur für die detaillierten Sachentscheidungen der Partei. Das Programm muß bei Wahlen mehrheitsfähig und in absehbarer Zeit politisch realisierbar sein. Kaack differenziert dementsprechend nach der Werbungs-, Profil-, Agitations- und Operationsbasisfunktion⁶⁾.

Das beste Parteiprogramm nutzt aber nichts und hat keinen politischen Effekt, wenn es nicht bekannt ist. Deshalb beginnt die eigentliche politische Arbeit für die Partei unter dem Aspekt der Außenwirkung erst nach Verabschiedung des Programms bei dem Versuch, dem Wähler die Vorzüge des neuen Programms und der neuen Politik vor Augen zu führen. Dies setzt voraus, daß das Programm von der großen Mehrheit der Partei getragen wird und bedingt eine schlagkräftige Parteiorganisation, die die wichtigsten Bevölkerungsgruppen anspricht. Denn die Zahl der Wähler, die von sich aus ein Parteiprogramm in die Hand nimmt und es durchliest, ist sicherlich verschwindend gering. Eine große Mehrheit der Wähler kennt nach einer EMNID-Umfrage keinerlei Einzelheiten über die Parteiprogramme, und selbst die Parteimitglieder kannten das Programm ihrer Partei kaum. So konnten z. B. auch SPD-Mitglieder nach der Verabschiedung des Godesberger Programms nicht viel mehr als das Gefühl äußern, daß die SPD einigen politischen Ballast abgeworfen habe⁷⁾. Ein Programm lebt aber nur und wird bekannt, wenn bei jeder wichti-

gen politischen Initiative, Rede und sonstigen Verlautbarung darauf Bezug genommen wird.

Die CDU hat zum Beispiel in vorbildlicher Weise das Berliner Programm in der Partei diskutiert und es nach einem langwierigen Willensbildungsprozeß, der jede Gliederung voll beteiligte, beschlossen. Dies hatte sicherlich einen sehr positiven innerparteilichen Effekt. Aber nach der Verabschiedung des Berliner Programms war davon weder in der Partei noch in der Öffentlichkeit die Rede. Würde man eine Stichprobe machen, wie viele Mitglieder und Funktionsträger der Partei, wie viele Parlamentarier das Berliner Programm kennen und es in ihre Überlegungen und politische Arbeit einbeziehen, so wäre der Prozentsatz sicherlich niederschmetternd gering. Im Gegensatz zur CDU hat die SPD ihr Godesberger Programm immer wieder ins Gespräch gebracht, als Grundlage ihrer Politik und ihrer konkreten Aussagen dargestellt, so daß heute das Godesberger Programm einen hohen Bekanntheitsgrad hat und es positiv beurteilt wird, obwohl es wenige gelesen haben dürften. Ein Programm ist also vor allem dann politisch etwas wert und erzielt einen Werbeeffect, wenn eine Partei es versteht, die wichtigsten Aussagen beim Wähler bekanntzumachen.

Der zweite Weg zur Bekanntmachung eines politischen Programms ist neben der direkten Kontaktaufnahme mit dem Wähler die Mobilisierung der Massenmedien. Gerade weil der Durchschnittswähler keine Programme liest, wird sein Urteil darüber wesentlich durch die Berichterstattung der Massenmedien beeinflusst.

Von entscheidender Bedeutung für die politische Wirksamkeit eines Parteiprogramms ist daher seine Beurteilung durch Presse, Rundfunk und Fernsehen. Ein Parteiprogramm, das die Massenmedien nach seiner Verabschiedung eher negativ beurteilen, hat kaum eine Chance, politisches Gewicht zu erhalten; es wird dann vor allem auch innerhalb der eigenen Partei nicht ernst genommen. Das publizistische Echo auf einen Programmparteitag entscheidet also weitgehend über die innen- wie außerparteiliche Wirkung des verabschiedeten Programms. Insofern stellt die Durchführung von Programmparteitagen für jede Parteiführung ein großes Risiko dar, weil ein schlechtes Echo in der Öffentlichkeit der Partei schadet und letztlich der Parteiführung angelastet wird.

Programmparteitage sind auch deshalb so schwierig zu bewältigen, weil jeder Pro-

⁵⁾ So auch Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 402 f.

⁶⁾ Kaack, a. a. O., S. 402.

⁷⁾ Vgl. Viggo Graf Blücher u. a., Der Prozeß der Meinungsbildung, dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl von 1961, Bielefeld o. J.

rogrammparteitag den Versuch darstellt, eine bestimmte Fortschreibung und Akzentuierung der bisherigen Politik vorzunehmen, um dadurch eine politische Signalwirkung gegenüber bestimmten Wählerschichten zu erreichen. Gerade dies kann aber zu heftigen Kontroversen und unbefriedigenden Ergebnissen führen.

Ein beinahe klassisches Beispiel für einen Programmerteitag, mit dem gerade diese angestrebte positive Signalwirkung nicht erreicht wurde, ist der Düsseldorfer Parteitag der CDU von 1971, auf dem die zweite Fassung des Berliner Programms verabschiedet wurde. Nach dem Beschluß des Mainzer Parteitages von 1969 war es das Ziel der Fortschreibung des Berliner Programms, die Union attraktiver zu machen bei der sogenannten neuen Mittelschicht, den Arbeitnehmern und den Jugendlichen. Deshalb sollten gesellschaftspolitische Fragen im Vordergrund stehen.

In der Berichterstattung der Massenmedien über den Düsseldorfer Parteitag wurde (ob zu Recht oder zu Unrecht sei hier dahingestellt) als Maßstab für die Reformfähigkeit der Union auf gesellschaftspolischem Gebiet die Entscheidung über die Mitbestimmung gewählt, deren Ergebnis durch die Berichterstattung in den Medien eben gerade nicht die Signalwirkung erzielte, die man mit dem Parteitag bei den angesprochenen Wählergruppen angestrebt hatte. An dieser Tatsache ändert auch der sicherlich richtige Einwand nichts, daß durch die beinahe ausschließliche Fixierung der Medien auf die Mitbestimmungsfrage andere wichtige Aussagen des Programms unter den Tisch fielen. Dies war vorauszusehen und hätte von der Parteiführung berücksichtigt werden müssen. Die negative Berichterstattung über den Düsseldorfer Mitbestimmungsbeschluß ist sicherlich ein wesentlicher Grund für den Stimmungsumschwung in der Partei, der zum Hamburger Mitbestimmungsbeschluß führte.

1. Binnenwirkung: Innerparteiliche Integration und Innovation

Neben der erstrebten Außenwirkung eines Parteiprogramms auf den Wähler und die Öffentlichkeit hat die Erarbeitung und die Verabschiedung eines Parteiprogramms auch eine zentrale innerparteiliche Funktion. Die ein bis zwei Jahre dauernde innerparteiliche Diskussion über ein neues Programm bietet Gelegenheit, überkommene Auffassungen in Frage zu stellen, unterschiedliche Standpunkte auszusprechen und die programmatischen Aussagen angesichts der veränderten innen- und

außenpolitischen Gegebenheiten fortzuschreiben, weil Parteiprogramme ohnehin allzuoft hinter gesamtgesellschaftlichen Fortentwicklungen herhinken.

Offenheit, innerverbandliche Demokratie, Sachbezogenheit und die Bereitschaft zur geistigen Erneuerung einer Partei zeigen sich vor allem im Verlauf einer Programmdiskussion. Sie erneuert und vertieft die Bindung des beteiligten Parteimitglieds an seine Partei, weil es diese Bindung auf eine rationalere politische Basis stellt und damit auch zu einem klareren Bekenntnis zur Partei in der Öffentlichkeit anregt. Es ist sicherlich nicht zu bestreiten, daß ein verabschiedetes Programm für die Parteiführung ein wesentliches Herrschafts- und Disziplinierungsinstrument bei der Interpretation und Handhabung des Programms darstellt^{*)}. Die Auseinandersetzung

INHALT

I. Funktion von Parteiprogrammen

1. Außenwirkung: Selbstdarstellung gegenüber dem Wähler und den Massenmedien
2. Binnenwirkung: Innerparteiliche Integration und Innovation

II. Entstehungsprozeß und Beeinflussungsfaktoren von Parteiprogrammen

1. Politische Lage
2. Eigene Politik und Programmatik
3. Öffentlichkeit und Wähler
4. Volkspartei

III. Sprache von Parteiprogrammen

1. Anlage und Struktur des Programms
2. Programmsprache
 - a) Meinungs- und Funktionssprache
 - b) Neutrale Begriffe
 - c) Eigene Begriffe
 - d) Gegnerische Begriffe

IV. Parteiprogramm und politische Realisierung

gen zwischen SPD-Vorstand und Jusos über die Interpretation des Godesberger Programms zeigen dies deutlich. Flohr weist ergänzend darauf hin, daß gerade die Programmdiskussion auch ein Mittel zur Austragung parteiinterner Machtkämpfe ist^{*)}. Der

^{*)} Kaack, a. a. O., S. 403, unterscheidet dabei auch zu Recht die Integrations-, Identifikations-, Stimulations-, Herrschafts- und Legitimationsfunktion eines Programms.

^{*)} Vgl. H. Flohr, a. a. O., S. 60.

Unterschied zwischen dem Ahlener Programm der CDU und den Düsseldorf Leitsätzen signalisiert zum Beispiel die damaligen Machtkämpfe zwischen den beiden wesentlichen Gruppen in der CDU um Jakob Kaiser und Konrad Adenauer¹⁰⁾.

Die Bearbeitung eines Programms kann eine Partei diskussions- und konfliktfähiger machen, was vor allem dann eine positive Wirkung in der Öffentlichkeit erzielt, wenn interessierte Nichtparteimitglieder an dieser Diskussion beteiligt werden.

Deshalb ist das Verfahren, das den Ablauf der innerparteilichen Diskussion festlegt, von besonders großer Bedeutung für den Beitrag zur Klärung politisch strittiger Fragen in der Partei. In dieser Beziehung hat sich das von der CDU angewandte zweistufige Verfahren bei der Diskussion der zweiten Fassung des Berliner Programms bewährt. Zweistufiges Verfahren bedeutet, daß ein erster Programmentwurf von einer Programmkommission erarbeitet und in der Partei zur Diskussion gestellt wird. Der Bundesparteivorstand erarbeitet auf der Basis dieses Entwurfs und der dazu eingegangenen Änderungsanträge einen neuen Programmentwurf, der die Grundlage für die Diskussion und Antragstellung auf dem Parteitag darstellt. Dort wird dann die endgültige Fassung des Programms verabschiedet.

Dieses Verfahren bietet den Vorteil einer langen Diskussionszeit und ermöglicht es dem Vorstand, mit seinem eigenen Entwurf die politischen Korrekturen vorzunehmen, die er für notwendig hält angesichts der Reaktion vonseiten der Gliederungen und Vereinigungen der Partei. Praktisch bedeutet das in der Regel, daß der Vorstand diejenigen Passagen in seinem Entwurf wegläßt, die im Entwurf der Programmkommission zuvor starke Kritik und Widerstände hervorriefen wegen des politischen Inhalts, der Formulierung oder der gewählten Begriffe.

II. Entstehungsprozeß und Beeinflussungsfaktoren von Parteiprogrammen

1. Politische Lage

Nach dem Untergang des Nationalsozialismus im Jahr 1945 standen die neugegründeten demokratischen Parteien vor der einmaligen Situation des totalen Zusammenbruchs fast aller staatlichen und gesellschaftlichen Funktionen und der Notwendigkeit eines umfas-

Vergleicht man z. B. den Entwurf der Programmkommission für die zweite Fassung des Berliner Programms mit dem Entwurf des Bundesvorstandes, so läßt sich feststellen, daß der Bundesvorstandsentwurf eine in wesentlichen Punkten entschärfte Vorlage darstellt¹¹⁾.

Bei dem zweistufigen Verfahren erhöht sich auch der Einfluß der hauptamtlichen Parteimitarbeiter, die für die Zuarbeit und Betreuung der Programmkommission und des Parteivorstandes eingeteilt sind. Sie besitzen oft die beste Detailkenntnis und haben alle Phasen der Entstehung des Programms genau verfolgt. Der Einfluß dieser Parteigestellten bis in die letzte Formulierung des Programms hinein muß insofern hoch eingestuft werden, also sowohl in der Programmkommission als auch im Bundesvorstand in der Regel Politiker mitarbeiten, die sich in ihren Ausführungen und bei ihren Vorschlägen häufig auf die Konzepte dieser Mit- und Zuarbeiter stützen und diese sich auch im Auftrag ihrer politischen Verantwortlichen untereinander in Formulierungsfragen abstimmen. Insofern verhindert das zweistufige Verfahren auch allzu radikale Veränderungen und verringert die Zahl der Konfliktfälle.

Wie weit ein Parteiprogramm in der inhaltlichen Aussage, in der Gliederung, der Wortwahl und im Stil sich sehr oder nur geringfügig von früheren Programmen abhebt, hängt beinahe ausschließlich von der politischen Ausgangssituation ab, in der sich die Partei zur Zeit der Verabschiedung des Programms befindet. Damit sind wir bei der Frage angelangt, wie der Entstehungsprozeß eines Parteiprogramms im einzelnen aussieht und durch welche Faktoren er beeinflußt wird, denn, es sei nochmals wiederholt: Parteiprogramme entstehen nicht im luftleeren Raum und auch nicht im stillen Kämmerlein.

send angelegten Wiederaufbaues. Der politisch, ethische, wirtschaftliche und soziale Neubeginn war Herausforderung und Chance zugleich. Es ist einleuchtend, daß in einer Zeit der Existenzbedrohung durch materiellen Mangel die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen zunächst im Vordergrund

¹⁰⁾ Vgl. Rudolf Dreher, Der Weg zum Kanzler, Düsseldorf 1972, S. 143 ff.

¹¹⁾ Vgl. dazu die Artikel von Dadler, Forschebach, Lamers, Prangenberg, Schönbohm in: Die Entstehung, vom 25. Januar 1971. S. 8 ff.

standen, was auch den Programmen aller Parteien aus dieser Zeit zu entnehmen ist. Parteiprogramme in einer solchen Ausnahmesituation müssen grundsätzlich sein, Schlußfolgerungen aus der Vergangenheit ziehen und klare Schwerpunkte für die Zukunft erkennen lassen. Vergleicht man z. B. das Ahlener Programm der CDU von 1947 mit den Düsseldorfer Leitsätzen (1949), mit dem Hamburger Programm (1953), mit den nachfolgenden Wahlprogrammen und dem Berliner Programm, so läßt sich feststellen, daß die Programme immer weniger grundsätzlich werden und immer weniger klare politische Schwerpunkte erkennen lassen; statt dessen werden sie wesentlich umfangreicher, detaillierter und „fach-idiotischer“. Die prinzipiellen Aussagen erstarrten zu Formeln, deren Zusammenhang mit den vielfältigen Einzelvorschlägen nicht mehr deutlich erkennbar ist.

„Der Trend zum Pragmatismus ist unübersehbar“¹²⁾; er ist wohl damit zu erklären, daß nach halbwegs befriedigender Klärung und Entscheidung der Grundfragen von Staat und Gesellschaft (soweit dies überhaupt jemals der Fall ist) die Detailfragen und Einzelinteressen immer stärker in den Vordergrund rücken; aufgrund des vorhandenen breiten politischen Konsensus in Grundsatzfragen war den Parteien eine Profilierung weniger in Grund- als in Einzelfragen möglich. Spätestens seit Verabschiedung des Godesberger Programms im Jahre 1959 übernahm die SPD die wirtschaftspolitischen Grundvorstellungen der Union und mit der Bundestagsrede Herbert Wehners im Jahre 1961 auch ihre außen- und verteidigungspolitischen Grundvorstellungen. „Aus der Partei ohne Programm wurde in den sechziger Jahren eine programmlose Partei.“¹³⁾

Damit war der Konfliktstoff in Grundsatzfragen weitgehend abgebaut. „Die SPD, zum Staate drängend, wurde zuerst Anti-Funktion der Regierung, und dann, nach einer lange vorbereiteten, in ihrer Rigorosität doch überraschenden Wendung tendenziell Regierungsmit-Partei, wieder nach dem Vorbild der Regierung Adenauer sich ausrichtend.“¹⁴⁾

Erst mit Bildung der kleinen Koalition von SPD und FDP 1969 und dem Wiedererstarben neomarxistischer Gruppen innerhalb der SPD wurde die Übereinstimmung zwischen SPD und CDU/CSU in grundlegenden Positionen

zunehmend in Frage gestellt¹⁵⁾. Spätestens seit diesem Zeitpunkt ist die Phase des reinen politischen Pragmatismus in der Bundesrepublik vorbei. Es beginnt eine Reideologisierung der Politik; eine zunehmende Polarisierung der großen politischen Parteien und Lager ist feststellbar. Die Reaktion aller politischen Parteien auf diese grundlegend geänderte Situation ist die Programmdiskussion. Die CDU verabschiedet ihr Berliner Programm 1969 und dessen Fortschreibung 1971. Sie diskutiert die beiden Berichte der CDU-Grundsatzkommission 1972/73 und beschließt auf dem Hamburger Parteitag 1973, sich ein Grundsatzprogramm zu erarbeiten. Die SPD diskutiert seit 1972 Perspektiven für die achtziger Jahre und die FDP verabschiedet ihre Freiburger Thesen von 1971.

Neben der politischen Großwetterlage, die aus der Sicht der Parteien neue Programme erfordert oder nicht, ist vor allem die eigene parteipolitische Situation bestimmend für politische Ausrichtung und Formulierung eines Programms. Immer dann, wenn eine Partei noch nicht im Besitz der Regierungsmacht ist, sondern (wie 1949) entweder zum ersten Mal um die Regierungsmehrheit kämpft oder durch eine Wahlentscheidung erstmals oder wiederholt zur Oppositionspartei wurde, wird die Bereitschaft der Partei zu einem „radikaleren“, politisch und begrifflich prägnanteren Programm zunehmen. Schärfer formuliert: Langjährige Regierungsparteien finden erst dann die Kraft zur politisch-programmatischen und geistigen Erneuerung sowie personellen Regeneration, wenn sie die Wahl bereits verloren haben. Dies läßt sich anhand von zahlreichen Beispielen belegen. Dafür seien nur die Reformbemühungen der englischen Konservativen nach der Wahlniederlage 1946 genannt¹⁶⁾, die programmatische Neuorientierung der SPD nach den Wahlniederlagen von 1953 und 1957, die in das Godesberger Programm mündeten¹⁷⁾, und das Salzburger Programm der Österreichischen

¹⁵⁾ Über die Studentenunruhen und deren Auswirkungen auf die politischen Parteien vgl. W. Schönbohm, P. Radunski, J. B. Runge, Die herausgeforderte Demokratie, Mainz 1967, sowie W. Schönbohm, Die CDU und die Neue Linke, in: Dietrich Rollmann (Hrsg.), Die CDU in der Opposition, Hamburg 1970, S. 128.

¹⁶⁾ Vgl. „The Industrial Charter“ vom Mai 1974 und „The Right Road for Britain“ vom Juli 1949.

¹⁷⁾ Vgl. hierzu Willi Eichler, Der Weg nach Godesberg, in: ders., Weltanschauung und Politik, Frankfurt 1967, S. 59 ff. Vgl. dazu auch Jürgen Dittberner, Entwicklungstendenzen des Parteiensystems der Bundesrepublik, in: ders., Rolf Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973, S. 496 ff.

¹²⁾ Kaack, a. a. O., S. 401.

¹³⁾ Wolf-Dieter Narr, CDU—SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart 1966, S. 146.

¹⁴⁾ A. a. O., S. 159.

Volkspartei (ÖVP) von 1972, das eine Folge der Wahlniederlage vom März 1970 war¹⁸⁾.

Auch die CDU verabschiedete erst 1968 im Gefolge der Großen Koalition, in der sie zum erstenmal in ihrer Geschichte die Regierungsmacht mit einem fast gleichstarken Partner teilen mußte, ihr Berliner Programm. 1971 beschloß sie als Konsequenz aus der Wahlniederlage von 1969 die zweite Fassung; seitdem ist sie mehr oder minder in einer ständigen Programmdiskussion, die in die Verabschiedung des CDU-Grundsatzprogramms münden wird.

Wie wichtig gerade die Beurteilung der Zukunftsaussichten einer Partei für die Bereitschaft zur Überprüfung bisheriger Positionen ist, läßt sich auch an der Erarbeitung der zweiten Fassung des Berliner Programms ersehen. Noch im frischen Eindruck des Verlusts der Regierungsbeteiligung hatte der CDU-Bundesparteitag in Mainz 1969 folgendes beschlossen: „Die Union muß daher ihre neue Aufgabe (Opposition) als eine Chance zur personellen, organisatorischen und sachlichen Erneuerung nutzen ... Der Bundesparteitag fordert deshalb den Bundesvorstand auf, unverzüglich eine Kommission einzusetzen, die unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben der Union ein Reformkonzept entwickelt, daß dem Bundesparteitag 1970 zur Beschlußfassung unterbreitet wird ... Die Kommission soll bei ihrer Arbeit berücksichtigen, daß die Politik der Union insbesondere der jüngeren Generation, der Großstadtbevölkerung und Arbeitnehmerschaft verständlich und annehmbar gemacht wird.“¹⁹⁾

Um aber mehr Zeit für die Programmdiskussion zu haben, fand der Parteitag erst im Januar 1971 statt. Im Laufe des Jahres 1970 fingen sich jedoch Partei und Fraktion nach dem ersten Schock des Verlusts der Regierungsbeteiligung sehr schnell, und die in dieser Zeit stattfindenden Landtagswahlen brachten der Union teilweise beträchtliche Stimmengewinne. Diese scheinbar ersten deutlichen Anzeichen der Rückgewinnung der Regierungsbeteiligung ließen die 1969 noch eindeutig feststellbare Bereitschaft zur Infragestellung bisheriger Positionen sehr schnell wieder abkühlen; die Zurückschreibung des Programmwurfs durch den Bundesparteivorstand²⁰⁾, die oben bereits skizziert wurde, war sicher-

lich nicht zuletzt eine Folge dieses politischen Klimawechsels in der Partei. Dieses Beispiel zeigt, wie leicht Parteien in der Gefahr stehen, sich zu sehr von aktuellen Ereignissen unter Vernachlässigung langfristiger Perspektiven leiten zu lassen.

Neben der Beurteilung der eigenen Lage wird das Programm auch durch die Politik des Hauptkonkurrenten bestimmt. Als Oppositionspartei wird das Programm vor allem die Schwächen und Fehler der jeweiligen Regierung aufgreifen und in diesen politischen Bereichen die eigene Alternative aufzeigen, während das Programm einer Regierungspartei besonders die bisherigen Erfolge der Regierungspolitik herausstellt und auf diesen aufbauend die zukünftigen Maßnahmen erläutert. Insofern werden Programme von Regierungsparteien auch immer vorsichtiger, pragmatischer, realitätsbezogener und Programme von Oppositionsparteien „radikaler“ sein.

Ein Parteiprogramm stellt auch die politisch-inhaltliche Umsetzung taktischer und strategischer Überlegungen dar. Das deutsche Dreiparteiensystem macht der jeweiligen Oppositionspartei die Formulierung politischer Ziele deshalb besonders schwer, weil jede Oppositionspartei berücksichtigen muß, daß sie fast nur mit einer der beiden Parteien, die gerade die Regierungskoalition bilden, die Regierungsbeteiligung zurückerobern kann. Daher muß die Oppositionspartei rechtzeitig entscheiden, welche der Regierungsparteien sie als Hauptangriffspunkt herausgreift oder ob sie eine Politik betreibt, die es ihr letztlich ermöglicht, mit jeder der aktuellen Regierungsparteien später einmal zu koalieren.

So sind Inhalt und Formulierung eines Parteiprogramms nie ausschließlich das Ergebnis politisch-prinzipieller Überlegungen, sondern auch das Resultat taktisch-strategischer Erwägungen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die „Umarmungstaktik“ der SPD gegenüber der CDU seit dem Godesberger Programm²¹⁾ und der Wehner-Rede von 1961 zu sehen; sie schuf die Voraussetzung für die spätere Bildung der Großen Koalition, wodurch die SPD das Image einer regierungsfähigen Partei erhielt, und die wiederum war die Grundlage für die spätere Koalition mit der FDP, die sich nach links profiliert hatte. Es ist daher die Schwierigkeit jeder Oppositionspartei im

¹⁸⁾ Vgl. hierzu Peter Diem, Zurück zur Theorie politischen Handelns, in: Sonde Nr. 1/71, S. 23 ff.

¹⁹⁾ Beschlüsse des 16. Bundesparteitages der CDU 1969 in Mainz, Niederschrift, herausgegeben von der CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 116

²⁰⁾ Vgl. dazu im einzelnen Wulf Schönbohm, Wo sind sie geblieben? Die Union und ihre Reformen, in: Sonde Nr. 4/70, S. 7 ff.

²¹⁾ Vgl. die Wiedergabe der Reden von Ollenhauer, Erler, Wehner auf dem Godesberger Parteitag bei Jürgen Dittberner, Die Parteitage von CDU und SPD, in: Jürgen Dittberner, Rolf Ebbighausen (Hrsg.), a. a. O., S. 97. Danach wurde betont, daß die SPD führende Kraft werden und man deshalb ein Programm verabschieden müsse, das die Ausweitung des Wählerpotentials ermögliche.

deutschen Parteiensystem, neben der eigenen programmatischen Erneuerung auch die zukünftigen Koalitionsmöglichkeiten und -notwendigkeiten im Auge zu behalten.

2. Eigene Politik und Programmatik

Jede Partei ist bei der Formulierung und Erarbeitung eines neuen Programms eingebunden in ihre bisherige Politik, in ihre bisherigen Programme. Jedes Weglassen oder Hinzufügen bestimmter politischer Aussagen, zentraler Leitbegriffe, die Umstellung der Gliederung, wird von der Öffentlichkeit als politisches Signal, als Akzentverschiebung verstanden²³⁾. Dies zwingt die Programmdiskussion von vornherein in ein ziemlich enges Korsett; denn da jedes Weglassen und jede Neuformulierung interpretationsfähig ist, verstärkt dies die Tendenz in der Partei, Aussagen und Formulierungen nicht zu häufig und nicht zu weitgehend zu verändern. Also werden bestehende Programme und Aussagen ergänzt und detailliert, ohne daß damit bisherige zentrale Aussagen und Begriffe über Bord geworfen werden. Dies erklärt auch, warum viele Parteiprogramme so vollständig, so detailliert und oft auch unverständlich sind, zumal viele verklausulierte Formulierungen nicht endgültig ausgetragene politische Konflikte überbrücken sollen.

Neue Programme werfen insbesondere auch das Problem auf, in welchem Verhältnis das neue zum alten Programm steht. Verliert das alte Programm seine Gültigkeit, so muß das neue ähnlich vollständig sein und politische Selbstverständlichkeiten der Vollständigkeit halber mit aufführen. Behält das alte Programm Gültigkeit, so stellt sich die Frage nach dem Verhältnis beider Programme besonders dann, wenn sie teilweise politisch gegensätzliche Aussagen beinhalten.

Für die CDU entstand dieses Problem bereits 1949 bei der Verabschiedung der Düsseldorfer Leitsätze, denn das 1947 beschlossene Ahlener Programm war eher vom Gedankengut des christlichen Sozialismus her geprägt, während im Gegensatz dazu die Düsseldorfer Leitsätze auf der neoliberalen Wirtschaftstheorie basierten. Die teilweise völlig gegensätzlichen Ansatzpunkte der christlichen Soziallehre und des ordnungspolitischen Liberalismus wurden in der CDU theoretisch nie ausdiskutiert, weil sich im Gefolge der erfolgreichen Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards

²³⁾ Vgl. Ossip K. Flechtheim, *Parteienprogramme*, in: *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, hrsg. v. Lenk / Neumann, Neuwied 1968, S. 416.

der Ordoliberalismus voll durchsetzte²⁴⁾. Der damalige Konflikt wurde scheinbar durch folgende Formulierung in den Düsseldorfer Leitsätzen überdeckt: „Die vorwiegend eigentumsrechtlichen und gesellschaftspolitischen Grundsätze des Ahlener Programms werden anerkannt, jedoch nach der marktwirtschaftlichen Seite hin ergänzt und fortentwickelt.“²⁴⁾ Auch das Verhältnis zwischen dem Berliner Programm und dem CDU-Regierungsprogramm von 1972 oder das Verhältnis zwischen Berliner Programm und den beiden Berichten der CDU-Grundsatzkommission, die von keinem Parteigremium verabschiedet wurden, ist weitgehend ungeklärt; der Stellenwert des Berliner Programms im Vergleich zum zukünftigen CDU-Grundsatzprogramm wird ebenfalls klärungsbedürftig sein.

Neben früheren Programmen schaffen die tägliche politische Arbeit der Partei auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, die Äußerungen ihrer führenden Politiker, die Beschlüsse ihrer Vereinigungen und Gliederungen zusätzliche Fakten, die die Erarbeitung eines neuen Programms einengen und kontrovers machen. Ein neues Parteiprogramm darf auch nicht den Eindruck erwecken, als ob sich die Partei von ihrer bisherigen Politik total gelöst habe, wodurch sie ihre Mitglieder und Wähler vor den Kopf stoßen und überfordern würde.

Die harten Auseinandersetzungen in der SPD bei der Verabschiedung des Godesberger Programms und die aktuellen Kontroversen über dessen Interpretation zeigen ebenso wie die Folgen der politischen Umorientierung der FDP in ihrer kurzen Oppositionszeit, daß grundlegende politische Veränderungen und Imageumprägungen nicht zu schnell und zu radikal vorgenommen werden dürfen; beide Parteien mußten ihre neue Politik mit Parteiaustritten führender Politiker bezahlen.

Die Union ist die einzige demokratische Partei in der Bundesrepublik, die bisher ihre seit 1968 betriebene Programmdiskussion trotz aller gegenteiliger Voraussagen ohne schwere innerparteiliche Belastungen durchgeführt hat. Es wird die schwierige Aufgabe der Partei- und Fraktionsführung sein, die program-

²³⁾ Vgl. hierzu Kurt Biedenkopf, *Die Politik der Unionsparteien — die freiheitliche Alternative zum Sozialismus*, Rede vom 9. 12. 1973, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 7 ff., sowie Ludwig Erhard, *Das Ahlener Programm und die soziale Marktwirtschaft*, in: *Deutschland Union* Dienst Nr. 36/1974.

²⁴⁾ *Düsseldorfer Leitsätze der CDU vom 15. 7. 1949*, abgedruckt in: *Dokumente zur christlichen Demokratie*, Handbuch 2 der Politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1969, S. 210.

matische Fortschreibung der Unionspolitik energisch voranzutreiben, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der Union zu gefährden.

3. Öffentlichkeit und Wähler

Wie schon oben betont wurde, sind die Adressaten eines Parteiprogramms die veröffentlichte Meinung und die Wähler. Die Massenmedien greifen sich je nach politischem Standort natürlicherweise die politischen Aussagen und Formulierungen heraus, die ihnen bemerkenswert erscheinen. Da ein Parteiprogramm eine Wählermehrheit schaffen oder erhalten soll, spielt der angebliche oder wirkliche (soweit feststellbar) Wählerwille in der innerparteilichen Argumentation für oder gegen bestimmte Aussagen immer wieder eine besondere Rolle. Es gibt aber auch immer wieder Gruppen innerhalb einer Partei, die jede Rücksichtnahme auf Wählerströmungen als politischen Opportunismus verstehen. Sie argumentieren wie folgt:

Unsere Partei hat seit ihrem Bestehen und in ihrer langjährigen Geschichte immer bestimmte Prinzipien erfolgreich vertreten — diese müssen wir hochhalten. Ein Abweichen von diesen ehernen Prinzipien in der politischen Aussage oder in der Formulierung ist Anpassung an den Zeitgeist und Verrat an den Prinzipien. Und wenn wir bei den Wahlen schlecht abgeschnitten haben, dann deshalb, weil wir unsere Politik nicht deutlich genug formuliert haben²⁵⁾.

Diese Argumentation erklärt die eigene oder eine bestimmte historische Interpretation parteipolitischer Grundsätze für sakrosankt und verdammt von vornherein jede andere Politik. Sowohl in einigen gesellschaftspolitischen als auch vor allem in deutschlandpolitischen Fragen ist dies im Zusammenhang mit der Diskussion über die zweite Fassung des Berliner Programms der CDU eine beliebte Argumentation gewesen. Zitate wie „kollektiver Zug, Zurückweichen vor linksliberalen Kritikern, Druck nach links, erschreckende Identität mit den Forderungen des DGB und dem Programm der SPD, die oft fragwürdige Anpassungsbereitschaft, Bereitschaft zur Anpassung an die Realität und die Grundhaltung des Verzichts“ usw. sind typisch für diese Argumentationsrichtung²⁶⁾. Letztlich ist der Hin-

tergrund derartiger Auseinandersetzungen auf zwei gegensätzliche Positionen in bezug auf das Selbstverständnis als Partei zurückzuführen: Die Partei hat vor allem und in erster Linie die Aufgabe, die Regierungsmacht zu erobern, „das Anstreben des Wahlerfolgs ist der „Raison d'être“ einer Partei“²⁷⁾, oder: es ist ihre primäre Aufgabe, die als richtig angesehene Programmatik und Politik zu vertreten, unabhängig davon, wie das die Wahlaussichten im einzelnen beeinflusst. Flechtheim geht sogar so weit, eine neue Partei zu fordern, die „die allgemeinsten Interessen und umfassendsten Ideen zu ihrem Sonderanliegen macht ... Sie hätte aber deutlich zu machen, daß sie nicht erwartet, zur Mehrheitspartei zu werden“²⁸⁾.

Keine große Partei kann auf Dauer mit Erfolg eine der beiden Positionen ausschließlich beziehen, sondern muß in einem ständigen Diskussions- und politischen Innovationsprozeß versuchen, beiden Überlegungen gerecht zu werden. Deshalb ist Falke grundsätzlich zuzustimmen, wenn er zu dem Schluß kommt, daß organisationstheoretische Analysen wahrscheinlich auf Dauer fruchtbarere Ergebnisse liefern als die endlose Erörterung darüber, welche der beiden normativen Positionen nun die richtige sei²⁹⁾. Für die politische Praxis bei Programmdiskussionen in politischen Parteien ist damit allerdings der Gegensatz zwischen diesen beiden Grundpositionen nicht aufgehoben.

Deshalb bleibt die zweite wichtige Argumentationsmethode zur Begründung von Programmforderungen zu erörtern; es ist der Rückgriff auf den Wählerwillen, dessen Berücksichtigung den Wahlerfolg garantiert. Dabei besteht die große Gefahr, daß die eigenen Interessen mit denen von Wählergruppen verwechselt werden, weil man halbwegs fun-

²⁵⁾ Werner Kaltefleiter, *Instrumente demokratischer Regierungsweise? Zur Innovationsfähigkeit politischer Parteien*, in: die politische Meinung, Sonderheft April 1974, S. 10.

²⁶⁾ Ossip K. Flechtheim, *Haben die Parteien noch eine Zukunft?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1/74 v. 5. 1. 1974, S. 15.

²⁷⁾ Vgl. Wolfgang Falke, *Programmpartei oder Wählerverein? Zum funktionellen Selbstverständnis von Parteimitgliedern*, in: die politische Meinung, Sonderheft April 1974, S. 77. Vgl. auch die Dissertation von Hans Otto Mühleisen, *Theoriebildung und politische Parteien, Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten*, Freiburg 1971. Mühleisen untersucht die grundsätzlichen Möglichkeiten der Anwendung des organisationstheoretischen Ansatzes auf die Parteientheorie. Vgl. zur normativen Auseinandersetzung auch Peter Molt, *Wertvorstellungen in der Politik*, in: PVS 1963, sowie Wolf Dieter Narr, a. a. O.

²⁸⁾ Dieses Argumentationsschema kann sowohl von eher konservativen als auch „linken“ Gruppen benutzt werden.

²⁹⁾ Vgl. dazu im einzelnen Wulf Schönbohm, *Bemerkungen zur Programmdiskussion*, in: Die Entscheidung, vom September 1970, S. 6 ff.

dierte sozialwissenschaftliche Untersuchungsergebnisse zu diesem Thema entweder nicht kennt oder nicht zur Kenntnis nehmen will. Es gibt zum Beispiel eine Vielzahl von Aussagen des Berliner Programms der CDU, die vor allem bei internen Sitzungen, aber auch auf dem Parteitag erfolgreich damit begründet wurden, daß durch bestimmte Aussagen beispielsweise in der Deutschlandpolitik oder in der Wirtschaftspolitik die Vertriebenen bzw. die mittelständige Wirtschaft usw. verprellt werden könnten, ohne daß die Richtigkeit dieser Aussagen ernsthaft angezweifelt oder überprüft wurde. Dies ist im übrigen die Gefahr von Vereinigungen, die für bestimmte politische Aussagen in bestimmten Sachbereichen und für bestimmte Wählergruppen als besonders „zuständig“ gelten, obwohl ihre Forderungen häufig an den Problemen derjenigen, die sie eigentlich vertreten wollen, vorbeigehen.

Der Versuch, ein Parteiprogramm an Wählergruppen und deren Wünschen auszurichten, kann also allein schon daran partiell oder total scheitern, daß man sich aus Bequemlichkeit oder Desinteresse falsche Vorstellungen von den Wünschen der Wähler macht. Die richtige Handhabung und Interpretation solider Umfrageergebnisse ist die Voraussetzung für eine rationale Diskussion über den Wählerwillen. Nichts ist allerdings gefährlicher für eine Partei, als den Wähler in seinem Urteilsvermögen zu unterschätzen oder die eigene Politik an dem gerade aktuellen Wählerwillen auszurichten, ohne mittel- und langfristige Perspektiven zu berücksichtigen.

Die Kontroversen entzündeten sich in der Partei auch oft daran, daß die einen sich vor allem an den traditionellen Stammwählern ausrichten, während andere Gruppen sich vor allem auf die sogenannten Wechselwähler konzentrieren. Diejenigen, die vor allem den Stammwähler meinen, wenn sie vom Wähler sprechen, werden eher eine behutsamere und „konservativere“ Aussage wählen, während diejenigen, die sich an den Wechselwählern orientieren, versuchen, neue politische Aussagen und Ideen einzubringen und auch Formulierungen und Begriffe zu wählen, die einen Stammwähler eher befremden, einen Wechselwähler aber für die Partei interessieren könnten. Da sich selten die eine oder andere der aufgezählten Argumentationsrichtungen eindeutig und klar in allen Fragen durchsetzt, ist es also nicht verwunderlich, wenn ein Parteiprogramm in der Regel sowohl von der Aussage als auch von der Formulierung her keinen einheitlichen Duktus besitzt.

4. Volkspartei

Die CDU kann insofern zu Recht als eine Partei neuen Typs bezeichnet werden, als sie 1949 vor dem Hintergrund des Parteiensystems der Weimarer Republik und des Deutschen Kaiserreichs die erste Partei war, die den Anspruch erhob, sowohl in programmatischer als auch konfessioneller und schichtenspezifischer Hinsicht Volkspartei zu sein. Eine Volkspartei lehnt die einseitige Bindung an eine bestimmte Klasse bzw. Schicht ab und versucht durch Ansprache und Integration aller wichtigen Bevölkerungsschichten mehrheitsfähig zu sein. Dieser Anspruch hat den Verzicht auf eine einheitliche Weltanschauung oder Theorie zur Folge und verlangt von ihr programmatische Offenheit und die Anerkennung des innerparteilichen Pluralismus. Gruppen und Vereinigungen mit bestimmten Interessen innerhalb der Partei sind daher kein geduldetes Übel, sondern ein notwendiges Instrument zur Integration der verschiedenen Interessen zu einem politischen Gesamtwillen. Die Chance der Volkspartei ist ihr realitätsbezogener Pragmatismus, ihre politische Offenheit und ihre Attraktivität für alle Bevölkerungsschichten; die Gefahr der Volkspartei ist ihre mangelnde programmatische Schärfe, der schwerfällige und schwierige Willensbildungsprozeß, die drohende Handlungsunfähigkeit. Die Volkspartei steht immer wieder neu vor der Aufgabe, einen Kompromiß in kontroversen Fragen zu finden, der sachlich vertretbar ist und von der Gesamtpartei getragen wird.

„Der wirkliche Erfolg einer demokratischen Volkspartei zeigt sich darin, ob sie beides kann: eine große Schar von Wählern anziehen, sehr verschiedene Interessen in sich vereinigen und doch die nötige Geschlossenheit für tatkräftiges Handeln aufbringen.“³⁰⁾

Unter diesem Gesichtspunkt wird die Parteiführung immer bemüht sein, die Gremien für die Formulierung von Programmentwürfen so zusammensetzen, daß die wichtigsten Gruppen und Vereinigungen darin bereits vertreten sind; dies wird andererseits notwendigerweise auf Kosten der Klarheit und Prägnanz in Formulierung und Aussage des Programms gehen. Insofern überfordert jeder von vornherein das Programm einer Volkspartei, der es anhand ähnlicher Kriterien beurteilt wie einen Schulaufsatz, einen Intellektuellenaufwurf oder die Verlautbarung einer Regie-

³⁰⁾ Wilhelm Hennis, Aufgabe und Grenzen der Parteien, in: ders., Die mißverständene Demokratie, Freiburg 1973, S. 141.

rung³¹⁾. Wer also die Entstehung einer bestimmten politischen Aussage oder Formulierung in einem Programm verstehen und nachvollziehen will, der muß sich auch die personelle Zusammensetzung und politische Struktur der Programmkommission und der politischen Entscheidungsgremien vor Augen führen, denn die vorgelegten Entwürfe können zwar geändert und umgeschrieben werden, aber sie haben doch eine stark präjudizierende Wirkung.

Verfolgt man den Willensbildungsprozeß zu einem Parteiprogramm in einer Volkspartei, so fällt auf, daß die Diskussion sehr bald durch Beschlüsse der Gliederungen und Vereinigungen strukturiert wird. An diese Beschlüsse sind die Vorsitzenden und wichtigen Repräsentanten dieser Gliederungen und Vereinigungen zunächst einmal gebunden, und sie haben am Ende der Programmdiskussion vor ihren Gremien darüber Rechenschaft abzulegen, inwieweit es ihnen gelungen ist, den eigenen Forderungen im beschlossenen Programm auch zum Durchbruch zu verhelfen. Deshalb sind Kontroversen über inhaltliche oder Formulierungsfragen oft zusätzlich durch Prestigeüberlegungen aufgeladen, denn

III. Sprache von Parteiprogrammen

Auf dem Hintergrund des bisher Gesagten wird deutlich, wie vergleichsweise gering der Handlungsspielraum für eine Partei bei der Erarbeitung eines neuen politischen Programms in bezug auf den Inhalt ist und welche zahlreichen Faktoren ihn beeinflussen. Außerdem werden die Einheitlichkeit und Stringenz von politischer Aussage und politischer Sprache in einem Programm dadurch stark eingeschränkt, daß eine Vielzahl von verschiedenen, teilweise gegensätzlichen Einflüssen sich bei der endgültigen Formulierung durchsetzen. Je mehr ein politisches Programm das Ergebnis eines wirklich demokratischen Willensbildungsprozesses von unten nach oben ist, um so weniger lassen sich Stilbrüche, sprachliche Unkorrektheiten und terminologische Unklarheiten vermeiden. Deshalb ist es auch leicht, vor allem sprachliche Schwächen in einem Programm nachzuweisen; für die Beurteilung eines Programms sollte dies allerdings nicht der alleinige Maßstab sein.

³¹⁾ Auch der Ansatz von Heiner Flohr, a. a. O., mit dem Versuch zur Entwicklung einer „Theorie rationale Politik“ scheint mir in seinen Anforderungen an Parteiprogramme und Wähler an der politischen Realität vorbeizugehen.

Abstimmungssieg oder -niederlage entscheidet über Prestigegewinn oder -minderung für den betroffenen Vorsitzenden und dessen Führungsmannschaft. „Die dem Typus Volkspartei weitgehend entsprechende CDU bietet durch ihre Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Interessen, durch ihre innere Heterogenität und pluralistische Struktur gute Voraussetzungen für erfolgreiche außer- und innerparteiliche Einwirkungen auf ihren sachpolitisch-programmatischen Willensbildungsprozeß.“³²⁾

Obwohl diese Aussage grundsätzlich richtig ist, ist es für die CDU z. B. eine nicht einfach zu realisierende Aufgabe zu verhindern, daß eine bestimmte Vereinigung permanent unterliegt, weil dies auf Dauer die Integration dieser Vereinigung in die Gesamtpartei gefährdet. Da oft keine Seite in der Sache nachgeben will, werden dann verbale Kompromisse gefunden, die einen allzu großen Gesichtverlust der jeweils Betroffenen verhindern, die Klarheit der politischen Aussage allerdings abschwächen. Je größer die politische Bandbreite einer Volkspartei ist, um so zahlreicher werden derartige Formelkompromisse (Leerformeln) im Programm anzutreffen sein.

Der Erwartungshorizont innerhalb und außerhalb der Parteien gegenüber politischen Programmen ist zu hoch. Das Programm soll neue Wähler und Mitglieder werben, den existierenden Wählern und Mitgliedern die eigenen Ziele verdeutlichen, konkrete Problemlösungsvorschläge für verschiedene Sachbereiche anbieten, die gesellschaftliche Wirklichkeit analysieren und daraus Forderungen für die Zukunft folgern; es soll für jeden Bürger verständlich, für einen Fachmann aber nicht zu banal sein, es soll eine klare Abgrenzung gegenüber dem politischen Gegner vornehmen, ohne dauernd von ihm zu sprechen: Dies alles und möglichst vieles andere mehr müßte ein Programm leisten, und so besteht die Gefahr, daß der Versuch unternommen wird, allen Forderungen gerecht zu werden, ohne einer wirklich genügen zu können.

Ein Programm erarbeiten, heißt vor allem, klare politische Schwerpunkte zu setzen und

³²⁾ Helmuth Pütz, Innerparteiliche Willensbildung. Empirische Untersuchung zum bildungspolitischen Willensbildungsprozeß in der CDU, hrsg. vom Institut für Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Band 8, Neuwied 1974, S. 165. Vgl. auch Karl-Joachim Kiersey, Ist die CDU eine Volkspartei?, in: Sonde, 5. Jg. Nr. 3/1972, S. 17—28.

eindeutig zu sagen, was eine Partei mit diesem Programm erreichen und leisten will.

Es wurde bereits betont, daß Inhalt und Sprache eines politischen Programms vor allem auch unter dem Gesichtspunkt der Werbewirksamkeit und der Attraktivität für potentielle Wähler gesehen werden müssen; es läßt sich schwerlich bestreiten, daß für diejenigen, die ein Parteiprogramm formulieren, nicht nur die Frage im Vordergrund steht, was politisch richtig ist, sondern auch, was vom Wähler erwartet und verlangt wird. Deshalb erscheint es legitim, Erkenntnisse über die Gemeinsamkeiten kommerzieller und politischer Werbung auch auf unser Thema anzuwenden³⁰⁾. So stellt z. B. Hanns Linhardt folgendes fest:

1. Jede Werbung, die politische wie die kommerzielle, muß gegenständlich sein.

2. Die gegenständliche Werbung muß vom Besonderen zum Allgemeinen durchstoßen oder vom Allgemeinen zum Besonderen hinkommen.

3. Das Allgemeine muß auf höhere individuelle oder soziale Werte abzielen und damit zu identifizieren sein.

4. Die Zielprojektion des Allgemeinen darf nicht zu weit gehen.

5. Der Spannungsbogen zwischen dem Besonderen und dem Allgemeinen muß entsprechend richtig bemessen sein.³¹⁾

Das richtige Spannungsverhältnis, die richtige Mischung zwischen dem Besonderen und dem Allgemeinen, dies nun ist genau eines der zentralen Probleme bei der Erarbeitung eines Programms.

1. Anlage und Struktur des Programms

Dem Problem des richtigen Verhältnisses zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen versuchten die Parteien terminologisch durch die Unterscheidung zwischen *Grundsatz- und Aktionsprogramm* Rechnung zu tragen³²⁾. Wenn diese Unterscheidung sinnvoll sein soll, dann muß man von einem Grundsatzprogramm erwarten, daß es die grundlegenden politischen Prinzipien einer Partei formuliert. Ein Grundsatzprogramm kann keinen Katalog

³⁰⁾ Vgl. dazu Heidrun Abromeit, Zur Identität von politischer und wirtschaftlicher Werbung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 48/72 vom 25. November 1972.

³¹⁾ Hanns Linhardt, Das Plakat der politischen Parteien, Bonn-Bad Godesberg o. J., S. 15 f.

³²⁾ Kaack, a. a. O., S. 401, unterscheidet außerdem noch Wahl- und Regierungsprogramme, die ich aber als Spezialformen eines Aktionsprogramms ansehen würde.

konkreter Aktivitäten ähnlich wie ein Regierungsprogramm enthalten. Die einmal festgelegten Prinzipien werden auch nicht jedes Jahr verändert und überarbeitet, denn das Grundsatzprogramm einer Partei ist vergleichbar mit der Verfassung eines Staates. Auch diese beinhaltet die wesentlichen Prinzipien, auf denen der Staat basiert, und wird nur in besonderen Fällen geändert.

Nach Flohr soll ein Grundsatzprogramm vor allem folgende Funktionen erfüllen:

Es soll

- den Wähler über die Politik des kommenden Jahrzehnts, über das gesamtpolitische Leitbild informieren,
- die Formulierung und Interpretation von Grundanliegen, Wertprämissen liefern,
- eine Analyse und Bestandsaufnahme der Gesellschaft, der sozialen Situation sowie der politischen Möglichkeiten vermitteln³³⁾.

Während Flohr Forderungen an ein Grundsatzprogramm unter dem Gesichtspunkt „rationaler Politik“ entwickelt, formuliert Kaack eher unter Berücksichtigung praktischer Überlegungen aus der Sicht der Parteien: „Die Grundsatzprogramme müssen so allgemein gehalten und damit im Grunde genommen unverbindlich sein, daß sie für längere Zeit gültig blieben, aber dennoch offen sind für Veränderungen in den strukturellen Grundbedingungen der Politik und in konkreten politischen Entwicklungen.“³⁴⁾

Ein Aktionsprogramm ist mit den Gesetzen vergleichbar, die basierend auf der Verfassung (auf dem Grundsatzprogramm) zu konkreten Problemen verabschiedet werden. Es verdeutlicht die Interpretation und Handhabung der politischen Prinzipien anhand konkreter Probleme; es bestimmt die Prioritäten und die einzelnen Notwendigkeiten praktischer Politik einer Partei³⁵⁾.

Neben der Konkretisierung des Grundsatzprogramms bis zu Details wie der Aufzählung der Subventionen, die gekürzt werden sollen, fordert Flohr: „Solche Programme müssen Informationen über die Politik der Partei

³³⁾ Vgl. Flohr, a. a. O., S. 61 ff. Flohrs Modell basiert in seinen Überlegungen allerdings auf bestimmten Prämissen, die empirischer Überprüfung schwerlich standhalten. Er versucht darzustellen, wie Programme aussehen müßten, damit sie vom Wähler als Maßstab für ihre rationale Wahlentscheidung benutzt werden können.

³⁴⁾ Kaack, a. a. O., S. 402.

³⁵⁾ Vgl. dazu Wulf Schönbohm, Zum Erfolg verurteilt, in: Die Entscheidung, vom 25. Februar 1972, S. 24 f.

während der kommenden Legislaturperiode enthalten.“³⁹⁾ Damit wird praktisch die oben von Kaack zitierte Unterscheidung von Aktions- und Regierungsprogramm weitgehend aufgehoben.

So leicht die Trennung in Grundsatz- und Aktionsprogramm theoretisch nachvollziehbar ist, so schwierig ist es in der politischen Praxis, dem Rechnung zu tragen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit die Trennung in ein Grundsatz- und ein Aktionsprogramm überhaupt sinnvoll ist, weil das angestrebte Spannungsverhältnis zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen einseitig zugunsten des einen oder anderen aufgehoben ist. Die Gefahr eines Aktionsprogramms liegt darin, einen Warenhauskatalog von wünschenswerten Forderungen zu präsentieren, ohne daß ein roter Faden, eine politische Stoßrichtung, politische Prioritäten erkennbar sind. Ein Grundsatzprogramm hingegen muß sich davor hüten, in der Wiederholung und Aufzählung von Allgemeinplätzen oder abstrakten Prinzipien steckenzubleiben und dadurch politisch fad und esoterisch zu wirken.

Wie wenig diese Fragen auch bei den Parteien berücksichtigt und geklärt sind, zeigen meines Erachtens ihre Programme. Das Godesberger Programm wird von der SPD als ein Grundsatzprogramm bezeichnet, obwohl es gerade in den Grundsätzen unklar und ambivalent ist, so daß zwei völlig gegensätzliche Richtungen in der SPD sich gleichzeitig auf das Godesberger Programm berufen können; andererseits beinhaltet das Godesberger Programm Einzelforderungen und -aussagen, die kaum in ein Grundsatzprogramm gehören dürften. Die CSU wiederum verabschiedete 1968 ein Grundsatzprogramm⁴⁰⁾, das aus zahlreichen allgemeinen Einzelforderungen ohne Gesamtzusammenhang besteht und daher eher dem Typus Aktionsprogramm zuzurechnen ist. Die „Freiburger Thesen der Liberalen“ dagegen stellen auf dem Hintergrund der Frage Grundsatz- oder Aktionsprogramm eine interessante Variante dar, da sie in einer Einleitung die Prinzipien liberaler Gesellschaftspolitik darstellen und erläutern, um diese anschließend anhand der vier konkreten Themenbereiche: Eigentumsordnung, Vermögensbildung, Mitbestimmung, Umweltpolitik zu verdeutlichen. Dies scheint mir eine recht gelungene Möglichkeit zur Lösung des ange-

sprochenen Spannungsverhältnisses zwischen Allgemeinen und Besonderen zu sein.

Besonders überzeugend scheint unter diesem Aspekt auch das Salzburger Programm der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) zu sein, welches neben einem einleitenden historischen Rückblick und der Formulierung des eigenen Selbstverständnisses ein Grundsatzkapitel sowie die Kapitel „Neue Verantwortung in der Gesellschaft“ und „Neue Verantwortung für den Menschen“ enthält⁴¹⁾. Die Verbindung politischer Prinzipien mit „Semi-Konkretionen“ für die praktische politische Arbeit ist deshalb gelungen, weil sie einen überzeugenden Weg zwischen der Allgemeinheit eines reinen Grundsatz- und der Detailanhäufung eines reinen Aktionsprogramms darstellt.

Die CDU besitzt bis zum heutigen Tage kein Grundsatzprogramm, sondern hatte bis zur Verabschiedung des Berliner Programms verschiedene Wahlplattformen und Regierungsprogramme, die jeweils vor den Wahlen ohne längere Diskussion in der Partei von den Parteitagen verabschiedet wurden. Die erste und zweite Fassung des Berliner Programms der CDU sind eindeutig Aktionsprogramme. Die ursprüngliche Überlegung der Programmkommission zur Fortschreibung des Berliner Programms ging allerdings dahin, den Versuch zu machen, prinzipielle Aussagen stärker mit darauf basierenden konkreten politischen Einzelforderungen zu verbinden. Dazu sollte, ausgehend von der Präambel des Gesamtprogramms, jedem Einzelkapitel wiederum eine Kapitelpräambel vorausgeschickt werden, die zu den Detailforderungen hinführt. Schon im Verlauf der Beratung in der Programmkommission wurde die Tendenz deutlich, die sich dann im Vorstandsentwurf noch stärker durchsetzte, die Kapitelpräambeln möglichst zu kürzen und die nachfolgenden Aussagen durch immer mehr Details anzureichern. Dies ging auf Kosten der klaren politischen Linie und der Lesbarkeit⁴²⁾.

Der Detail- und Vollständigkeitsfetischismus der „Fachleute“ in einer Programmkommission kann dazu führen, daß aus einem geplan-

⁴¹⁾ Das Salzburger Programm der ÖVP, verabschiedet vom ÖVP-Bundesparteitag am 30. 11. 1972 in Salzburg. Vgl. dazu auch Peter Diem, Zurück zur Theorie politischen Handelns, in: Sonde Nr. 1/71, S. 23 ff.

⁴²⁾ Vgl. dazu den Entwurf der Programmkommission für das Berliner Programm zweite Fassung, verabschiedet am 21. Juni 1970, und den Entwurf des Bundesvorstandes der CDU für den Parteitag vom 25. bis 27. Januar 1971; die Änderungen des Bundesvorstandes werden vor allem im bildungspolitischen Kapitel deutlich.

³⁹⁾ Flohr, a. a. O., S. 67.

⁴⁰⁾ CSU-Grundsatzprogramm. Leitsätze einer Politik für heute und morgen, verabschiedet auf dem CSU-Parteitag am 14. 12. 1968, hrsg. v. d. CSU-Landesleitung, München o. J.

len Programm eine beziehungslose Aneinanderreihung von dem Laien kaum verständlichen Detailforderungen wird. Sie sind für den jeweiligen Fachmann und die jeweilige Interessengruppe vielleicht von Bedeutung, lassen aber die große politische Linie und die klaren Prioritäten völlig vermissen. Dies war wohl auch das Manko des Berliner Programms, denn sonst wäre es kaum zu verstehen, daß nach Verabschiedung seiner zweiten Fassung im Januar 1971 bereits im Dezember 1971 eine Grundsatzkommission vom CDU-Bundesvorstand eingesetzt wurde, mit dem Auftrag, folgende Fragen zu beantworten:

- a) Vor welchen Herausforderungen stehen Mensch, Gesellschaft und Staat in unserer Zeit?
- b) Welche politischen Werte und Ziele leiten uns im Angesicht dieser Herausforderung?⁴³⁾

Die Einsetzung einer solchen Kommission wurde deshalb notwendig, weil auch die zweite Fassung des Berliner Programms offensichtlich keine ausreichende Antwort auf diese Fragen gab. Die bereits verabschiedeten Einzelaussagen sollten nachträglich programmatisch überhöht und in einem politischen Gesamtzusammenhang gestellt werden.

Die CDU-Grundsatzkommission, deren Tätigkeit mit dem Bundesparteitag im November 1973 endete, erarbeitete zwei Berichte für den Parteitag, wobei der letzte in die Forderung nach der Erarbeitung eines CDU-Grundsatzprogramms mündete. Schon der erste Bericht der Grundsatzkommission und dann noch wesentlich später ihr zweiter Bericht machten den Versuch, die Interpretation der eigenen politischen Prinzipien, die Analyse der gesellschaftlichen Gegebenheiten sowie die Erarbeitung von konkreten politischen Forderungen miteinander zu verknüpfen⁴⁴⁾. Genau dies müßte, wie ich meine, auch von einem künftigen CDU-Grundsatzprogramm geleistet werden.

Neben der zentralen Frage Grundsatz- oder Aktionsprogramm stellen sich im Zusammenhang mit der Anlage und Struktur des Pro-

gramms weitere Probleme, z. B.: Wie erfolgt die Gliederung in Einzelkapitel, Bezeichnung des Programms, in welchem Umfang und in welcher Form wird das Programm präsentiert?

Die Gliederung eines Programms in Unterkapitel ist weniger eine formale Frage der Logik, sondern vor allem eine politische Frage, da leicht von der Reihenfolge der Themen auf eine politische Rangfolge geschlossen wird.

Dies wurde besonders deutlich bei der Erarbeitung der zweiten Fassung des Berliner Programms der CDU. Dort war von der Programmkommission im Gegensatz zur ersten Fassung des Berliner Programms als erstes Kapitel „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ und als letztes Kapitel die Außenpolitik vorgesehen. Die Begründung dafür war, die CDU könne durch diese Umstellung demonstrieren, daß sie der Bildungs- und Gesellschaftspolitik nunmehr einen besonderen Vorrang gebe; außerdem müsse zunächst einmal dargestellt werden, welche innen- und gesellschaftspolitischen Ziele man verfolge, die man durch die Außenpolitik absichern wolle. Der Bundesvorstand folgte dieser Argumentation nicht, sondern begann mit der Außenpolitik. Auch der Parteitag war der Auffassung, „daß eine außenpolitische Absicherung unseres Landes überhaupt die Grundvoraussetzung dafür ist, daß wir Bildungspolitik, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik betreiben können.“⁴⁵⁾ Die CSU beginnt ebenfalls ihr Grundsatzprogramm mit einem außenpolitischen Kapitel. Im Godesberger Programm der SPD ist fast die Hälfte des gesamten Kapitels „staatliche Ordnung“ der Landesverteidigung gewidmet; dies läßt sich nur mit dem Bemühen der damaligen SPD erklären, besonders zu betonen, welches wichtiges politisches Anliegen ihr (mittlerweile) die Landesverteidigung ist⁴⁶⁾.

Diese Beispiele zeigen, welche eminent politische Bedeutung Gliederungsfragen bei Parteiprogrammen haben können. Das gilt auch für Kapitelüberschriften. So hatte die Programmkommission in ihrem Entwurf folgende Überschrift vorgesehen: „Soziale Marktwirtschaft als Gesellschaftspolitik“, während der Parteitag die vom Bundesvorstand vorgeschlagene Formulierung „Die soziale Marktwirtschaft Grundlage einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung“ annahm. Politischer Hintergrund

⁴³⁾ Bericht der Grundsatzkommission für den Parteitag in Wiesbaden am 9. Oktober 1973, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 3.

⁴⁴⁾ Vgl. die ähnliche Dreiteilung „Werte — Realanalyse — Forderungen“ bei Joachim Raschke, Parteien, Programme und „Entideologisierung“, in: *Ans Politik und Zeitgeschichte*, B 8/70, v. 21. 2. 1970, S. 8 ff., der das Thema allerdings sehr vom Theoretischen und Methodologischen her angeht. Dies entspricht wiederum der Dreiteilung Flohrs in *Ideal — Analyse — Programm*; vgl. Heiner Flohr, a. a. O., S. 60.

⁴⁵⁾ So Dr. Kliesing auf dem Parteitag, Niederschrift des 18. Bundesparteitages, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 47; vgl. auch die Gegenargumente des Delegierten Alfons Müller, S. 46.

⁴⁶⁾ Vgl. Godesberger Programm der SPD, a. a. O., S. 11 ff.

dieses scheinbar belanglosen Unterschiedes in der Formulierung ist der alte Streit in der CDU zwischen denjenigen, die Soziale Marktwirtschaft als ein gesellschaftspolitisches Gesamtkonzept interpretieren, und denjenigen, die die soziale Marktwirtschaft als ein wirtschaftspolitisches Ordnungsmodell verstehen, das durch soziale und gesellschaftspolitische Maßnahmen ergänzt wird.

Traditionell erfolgt die *Bezeichnung der Parteiprogramme* nach den Orten, an denen der Parteitag das Programm verabschiedet hat (Godesberger, Berliner Programm usw.). Das Grundsatzprogramm der Jungen Union weicht von dieser Tradition zum erstenmal ab durch die Bezeichnung „Für eine humane Gesellschaft“. Dieser Titel stellt den schwierigen Versuch dar, das Konzept des Grundsatzprogramms in einer plakativen Formulierung wiederzugeben; sie ist sozusagen das Markenzeichen, unter dem die Mitglieder die programmatische Auseinandersetzung führen. Die „Soziale Marktwirtschaft“ der CDU, die Erhardische „Formierte Gesellschaft“, die Barzelsche „Humane Leistungsgesellschaft“, der „demokratische Sozialismus“ der SPD, die „Doppelstrategie“ der Jusos und die „Liberale Politik“ der FDP sind ähnliche Versuche, programmatische Ansätze in verbale Markenzeichen umzusetzen; sie waren oder sind gedacht als zentraler Leitbegriff, als roter Faden der Gesamtprogrammatische, ohne daß sie unbedingt mit der Bezeichnung des Programms identisch sein müssen. Die Änderung oder Neuformulierung derartiger Leitbegriffe signalisiert immer wichtige programmatische Veränderungen.

Das gilt für die JU (Für eine humane Gesellschaft), die Jusos (Doppelstrategie) und die SPD (von „sozialdemokratischer Politik“ zu „demokratischem Sozialismus“).

Ob die CDU einen für ihre Gesamtprogrammatische zentralen neuen Leitbegriff findet, wird sich im Zusammenhang mit der Beratung des Grundsatzprogramms herausstellen. Die von der CDU-Grundsatzkommission besonders herausgestellte Formel „verantwortete Freiheit“ hat sich in der CDU bisher nicht durchgesetzt.

Weniger politische als praktische Bedeutung hat die Frage, wie ein Programm von der äußeren Form her präsentiert werden soll. Zunächst ist es sicherlich erforderlich, die Länge eines Parteiprogramms auf ein erträgliches Maß zu begrenzen. Allzu umfangreiche Programme gehen auf Kosten der Geschlossenheit und Überzeugungskraft. Deshalb sollten die Detailaussagen begrenzt sein. Die Ten-

denz läuft bei Programmdiskussionen aber eher gegenläufig, weil jede Gruppe und Vereinigung der Partei sich mit ihrer Forderung und mit ihrem Problem durch entsprechende Aussagen im Programm repräsentiert sehen will⁴⁷⁾.

Die FDP hat mit ihren Freiburger Thesen zum erstenmal den Versuch gemacht, das Programm in Form von Thesen mit jeweiliger Begründung zu formulieren. Dies strukturiert den Text stärker und gibt die Möglichkeit, Zentralessagen in den Thesen hervorzuheben und in der Begründung diese durch Argumente und Hinweise auf Analysen näher zu erläutern. Allerdings stellt sich dabei das Problem, die strikte Trennung zwischen These und Begründung jeweils durchzuhalten; außerdem besteht die Gefahr, daß der Leser durch die ausführlichen Begründungen den Gesamtzusammenhang des Programms aus den Augen verliert⁴⁸⁾. Wahrscheinlich empfiehlt es sich am ehesten, ein Programm in der Art und Weise des Salzburger Programms der ÖVP von Struktur und äußerer Form her anzulegen und daneben eine „Langfassung“ vorzusehen, in der die Aussagen der einzelnen Programmkapitel durch zusätzliche Analysen, Argumente, Statistiken usw. belegt und erläutert werden. Dies kann auch deshalb sinnvoll sein, weil die zu Recht geforderte gesamtgesellschaftliche Analyse in einem Programm quasi als Vorstufe der Programmberatungen und -formulierung nicht oder selten erscheint. Über Analysen läßt sich auf einem Parteitag auch schwer abstimmen.

2. Programmsprache

„Der politische Erfolg unserer Partei wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, eine Sprache zu finden und zu praktizieren, die unsere Sprache ist. Sprache ... ist nicht nur ein Mittel der Kommunikation. Wie die Auseinandersetzung mit der Linken zeigt, ist Sprache auch ein wichtiges Mittel der Strategie. Was sich heute in unserem Land vollzieht, ist eine Revolution neuer Art. Es ist die Revolution der Gesellschaft durch die Sprache. ... Statt der Gebäude der Regierungen werden die Begriffe besetzt, mit denen sie re-

⁴⁷⁾ Vgl. dazu als Beispiel die Forderung des Hamburger Landesverbandes, in dem wirtschaftspolitischen Kapitel des Berliner Programms auch die Probleme der Schifffahrt und der Werften in Norddeutschland zu erwähnen; Niederschrift des 16. CDU-Bundesparteitages, S. 200 f.

⁴⁸⁾ Diese Erfahrungen habe ich wenigstens bei der Formulierung des JU-Grundsatzprogramms gemacht, weshalb auch der Versuch, das Programm in Thesen mit Begründung zu formulieren, aufgegeben wurde.

giert, die Begriffe, mit denen wir unsere staatliche Ordnung, unsere Rechte und Pflichten, unsere Institutionen beschreiben."

Dieses Zitat aus der Rede von Professor Biedenkopf auf dem CDU-Bundesparteitag in Hamburg⁴⁹⁾ formuliert besonders plastisch den Stellenwert von Sprache und Begriffen in der Politik. Vor das Problem „richtige“ Formulierungen ist daher jede Partei bei der Erarbeitung eines Programms gestellt. Ein Programm, das niemand versteht, ist unbrauchbar.

Auch die folgende Feststellung Biedenkopfs ist sicherlich zutreffend und in jeder Partei populär: „In vielen Gesprächen in Landes- und Kreisverbänden bin ich immer wieder auf die Frage gestoßen, ob es nicht möglich sei, unsere Politik so darzustellen, daß unsere politischen Aussagen auch ohne umfangreiche Kommentare verständlich sind.“⁵⁰⁾ Anders formuliert: Ein Programm muß von dem „Mann auf der Straße“ verstanden werden.

Richtig daran ist sicherlich, daß die Sprache eines Programms nicht nur für einen speziellen Kreis von politischen Fachleuten verständlich sein darf; allerdings meine ich, daß ein Programm für den vielzitierten „Mann auf der Straße“ genauso unbrauchbar ist, wie ein Programm für Esoteriker. Denn während das letztere keine politische Wirkung erzielt, weil es zu wenig Wähler anspricht, wird ersteres nur einen geringen politischen Effekt erzielen, weil es sprachlich und damit auch inhaltlich so anspruchslos und banal ist, daß es jeden nur halbwegs politisch Interessierten abstößt.

Die Wirksamkeit politischer Argumente hängt entscheidend davon ab, ob die von den politischen Akteuren gebrauchten Begriffe mit der im Bewußsein der ‚Empfänger‘ erfahrenen politischen Wirklichkeit übereinstimmen. Deshalb muß jede Programmsprache den Begriffshorizont derjenigen berücksichtigen, an die sich das Programm insbesondere wendet. Die politische Sprache ist aber eine Fachsprache mit einer bestimmten Terminologie, die zwangsläufig nur von einer begrenzten Zahl der Wähler und auch Mitglieder verstanden wird.

Nach verschiedenen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen werden bestimmte politische Begriffe von Angehörigen der unteren und mittleren sozialen Schichten, also dem grö-

ßeren Teil der Bevölkerung, falsch verstanden, oder sie wissen damit gar nichts anzufangen. So verstehen z. B. 49 % der Arbeitnehmer unter „Mitbestimmung“ (im Unternehmen) „Teilnahme des einzelnen an politischen Entscheidungen“, 37 % verstehen unter „Herausforderung des Kommunismus“, „Empfängnisbereitschaft für kommunistische Ideen“, also das Gegenteil, und 25 % interpretieren den Begriff „Wettbewerbspolitische Kontrolle“ als „wettbewerbshemmende Kontrollmaßnahmen durch den Staat“⁵¹⁾. Soll man deshalb auf derartige Begriffe im Programm verzichten?

Dieses Phänomen, daß bestimmte Fachbegriffe in weiten Teilen der Bevölkerung falsch oder unterschiedlich verstanden werden, ist sicherlich auch bei allgemeineren politischen Begriffen, wie Freiheit, Demokratie, Gerechtigkeit usw., anzutreffen. Unter dem Gesichtspunkt der politischen Propaganda ist die genaue Definition dieser allgemeinen und damit auch ambivalenten Begriffe für die Parteien allerdings weniger wichtig, sondern in diesem Zusammenhang ist es interessanter, ob diese Begriffe bei der Mehrheit der Wähler positiv oder negativ besetzt sind. Deshalb ist die Feststellung von Janßen durchaus zutreffend und demonstriert die skrupellose Handhabung politischer Propaganda: „Auch Diktatoren pflegen sich als Demokraten, Freiheitskämpfer und Friedensfreunde aufzuführen. Die Radikalen hierzulande, die offiziell als Verfassungsfeinde angeprangert werden, bekennen sich allemal zur Verfassung.“⁵²⁾

Die Erkenntnis, daß politische Fachbegriffe von der Mehrheit der Bevölkerung nicht verstanden werden und die allgemeinen politischen Begriffe des täglichen Sprachgebrauchs positiv oder negativ besetzt sind, ist sicherlich die wichtigste Ursache dafür, daß sich die Wahlkämpfe der politischen Parteien in ihrer Werbung immer stärker reduziert haben auf einige wenige Slogans, die eine möglichst geschickte Kombination verschiedener positiver Begriffe darstellen.

Ein Parteiprogramm sollte allerdings in seinem Anspruchsniveau nicht auf das eines politischen Werbefeldzuges reduziert werden und kann sich deshalb auch nicht an dem zitierten „Mann auf der Straße“ orientieren. Der Adressat eines Programmes ist nicht der Fließbandarbeiter und nicht der Politologieprofessor, sondern der politisch interessierte und kritikfähige Bürger. Dies schließt beson-

⁴⁹⁾ Rede des Generalsekretärs auf dem 22. Bundesparteitag der CDU in Hamburg vom 18. bis 20. November 1973; Niederschrift hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle Bonn, S. 61.

⁵⁰⁾ A. a. O.

⁵¹⁾ Vgl. Horst Schmelzer, Politisches Bewußtsein und politische Wirklichkeit, in: Sonde Nr. 4/69, S. 39.

⁵²⁾ Karl-Heinz Janßen, Politikern aufs Maul geschaut, in: Die Zeit, Nr. 26 vom 21. 7. 1974, S. 32.

ders auch die Journalisten ein, die, wie bereits oben dargelegt, eine wichtige Mittlerfunktion zwischen dem Programm und den Rezipienten der Massenmedien ausüben.

Aus dem bisher Gesagten lassen sich von zwei verschiedenen Ansätzen her insgesamt fünf Kategorien von Sprache entwickeln, die sich teilweise überschneiden: Zum einen wäre die Meinungs- und die Funktionssprache⁵³⁾ zu unterscheiden, zum anderen gilt es, zwischen der eigenen politischen Sprache, der neutralen Sprache und der Sprache des politischen Gegners zu differenzieren.

a) Meinungs- und Funktionssprache

Die theoretische Trennung in Meinungs- und Funktionssprache ist ein Hilfsmittel zur Beurteilung und Analyse von politischen Verlautbarungen⁵⁴⁾. Die Meinungssprache vermittelt Deutungen der Wirklichkeit. Sie basiert auf Werten, benutzt häufig Worte wie Demokratie, Freiheit, Gerechtigkeit usw. Es ist die Sprache der Bekenntnisse, der Meinungen, der Behauptungen und der Appelle; sie ist auch die Sprache der Ideologen. Die durch die Meinungssprache vermittelten Deutungen der Wirklichkeit haben oft wenig mit der Wirklichkeit zu tun. Die Begriffe der Meinungssprache stehen in der Gefahr, die realen Gegebenheiten nicht adäquat wiederzugeben. Am konsequentesten wird die Meinungssprache von Marxisten, aber auch Faschisten benutzt. Die Attraktivität der Marxisten aller Schattierungen ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, daß sie ein einfaches Deutungsschema mit einem entsprechend ideologischen Begriffsinstrumentarium anbieten. So werden aus „Interessengegensätzen“, „Klassenkämpfe“ und aus „Werbung“, „Konsumterror“; aus der „Parteidiktatur“ wird die „Volksdemokratie“. Alles, was dem eigenen Deutungsschema entsprechend negativ ist, wird auch sprachlich übersteigert und emotional aufgeladen, so daß aus einer vergleichsweise harmlosen Angelegenheit wie der „Werbung“, „Konsumterror“ wird. Die eigene Politik wird dementsprechend sprachlich überhöht und positiv verbalisiert. Dem Marxismus kann man daher als den radikalsten und konsequentesten Versuch ansehen, eine Umdeutung der Wirklichkeit durch eine Umprägung der Begriffe vorzunehmen.

⁵³⁾ Vgl. Ehrenfried Schnebel, Sprache in der Politik, in: Sonde Nr. 2—3/70, S. 54.

⁵⁴⁾ Vgl. das von Rolf Schroers entwickelte Raster zur Analyse von Politikerreden, über das Karl-Heinz Jansen, a. a. O., berichtet, das hier aber nur begrenzt brauchbar ist.

Aber auch demokratische Sozialisten bedienen sich der Meinungssprache, was an den Beschlüssen und Verlautbarungen der Jungsozialisten zu ersehen ist. Ferner ist das Godesberger Programm insbesondere in seinem Anfangs- und Schlußteil durch die Meinungssprache geprägt. Dies sei durch folgende Zitate belegt:

„In unsere Hand ist die Verantwortung gelegt für eine glückliche Zukunft oder für die Selbstzerstörung der Menschheit. Nur durch eine neue und bessere Ordnung der Gesellschaft öffnet der Mensch den Weg in seine Freiheit. Diese neue und bessere Ordnung erstrebt der demokratische Sozialismus.“⁵⁵⁾

„Sozialismus wird nur durch die Demokratie verwirklicht, die Demokratie durch den Sozialismus erfüllt.“⁵⁶⁾

„Die sozialistische Bewegung erfüllt eine geschichtliche Aufgabe... Die Vorrechte der herrschenden Klasse zu beseitigen... das war und das ist der Sinn des Sozialismus.“⁵⁷⁾

„Darum ist die Hoffnung der Welt eine Ordnung, die auf den Grundwerten des demokratischen Sozialismus aufbaut...“⁵⁸⁾

Das Godesberger Programm der SPD ist ein Grundsatzprogramm, es liegt nahe, daß besonders Grundsatzprogramme sich der Meinungssprache bedienen. Dies zeigen auch das JU-Grundsatzprogramm „Für eine humane Gesellschaft“ und die beiden Berichte der CDU-Grundsatzkommission, die im Vergleich zum Berliner Programm wesentlich stärker von der Meinungssprache Gebrauch machen. Meinungssprache, Grundsatzprogramm und Leerformeln korrespondieren relativ stark miteinander⁵⁹⁾.

Im Gegensatz zur Meinungssprache vermittelt die Funktionssprache Beschreibungen der Wirklichkeit. Sie basiert auf einer realitätsbezogenen, stark mit Fakten und Zahlen angeereicherten Analyse der gesellschaftlichen Gegebenheiten. Sie differenziert bis in die kleinsten Details und formuliert eine Fülle von konkreten Einzelforderungen. Es ist die Sprache der „Fachidioten“ und die der Aktionsprogramme. Pragmatismus und Funktionssprache gehören zusammen wie Ideologie und Meinungssprache. Das Berliner Programm

⁵⁵⁾ Grundsatzprogramm der SPD, hrsg. v. Vorstand der SPD, Bonn 1959, S. 5.

⁵⁶⁾ A. a. O., S. 8.

⁵⁷⁾ A. a. O., S. 26.

⁵⁸⁾ A. a. O., S. 27.

⁵⁹⁾ Dies zeigen die Beispiele v. Heiner Flohr, a. a. O., S. 72 ff., anhand des Godesberger Programms der SPD.

enthält — typisch für ein Aktionsprogramm — eine Fülle von Fachausdrücken, von denen hier einige herausgegriffen seien: Da ist im bildungspolitischen Kapitel die Rede von „Curriculum-Entwicklung“, „Milieusperrnen“, „Kernpflichtfächern“, „beschützenden Werkstätten“, „Habilitierten“, „Zulassungsbeschränkungen“, „Stufenschwerpunkte“ sowie der „Fachwissenschaft mit Fachdidaktik“⁶⁰⁾.

Im Kapitel „soziale Marktwirtschaft“ wird gesprochen von „aktiver Konjunkturpolitik“, „gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten“, „funktionsfähigen Wechselkursen“, „mittelfristiger Finanzplanung“, „Bruttosozialprodukt“, „Eigenkapitalerstattung“, „Produktivkapital“, „Harmonisierung der Steuersysteme“, „nationalen und internationalen Verzerrungen“, „funktionsfähige Wettbewerb“, „qualitativem Wirtschaftswachstum“, „funktionsgerechter Mitbestimmung“, „partnerschaftlicher Zusammenarbeit“, „partnerschaftlicher Familie“ usw.⁶¹⁾.

Die Zitate ließen sich endlos fortsetzen und zeigen, welch fachspezifisches Vokabular man beherrschen muß, wenn man in der Funktionssprache geschriebene Aktionsprogramme verstehen will. Noch deutlicher wird dies bei der Durchsicht der Beschlüsse des Hamburger CDU-Parteitag, wo z. B. im Beschluß zum Bodenrecht von „Infrastrukturerrstattung“, „abgaberechtlichen Maßnahmen“, „totem öffentlichem Kapital“, „Planungsvollzugsinstrumenten“, „städtebaulichen Zugriffsinstrumenten“ usw. die Rede ist.⁶²⁾

Die Funktionssprache ist die Sprache der Pragmatiker und Technokraten, die Meinungssprache der Ideologen und Dogmatiker. Vergleicht man beide Spracharten miteinander, so wird verständlich, wieso die Apologeten der Meinungssprache und die der Funktionssprache so leicht aneinander vorbeireden. Nicht umsonst werfen „Ideologen“ (Meinungssprache) den „Technokraten“ (Funktionssprache) vor, daß sie ein fachidiotisches Vokabular benutzen, das die Bevölkerung nicht verstehe, während umgekehrt die „Technokraten“ den „Ideologen“ vorhalten,

sie würden mit Fremdwörtern, einem soziologischen Kauderwelsch und wirklichkeitsfremden Forderungen die Wähler verunsichern und vor den Kopf stoßen.

Spätestens hier dürfte deutlich werden, daß keine der beiden Spracharten in ihrer reinsten und extremsten Form als Programmsprache zu empfehlen ist. Es wird daher die schwierige Aufgabe jeder Partei sein, eine Mischung zwischen Meinungs- und Funktionssprache zu praktizieren und damit Beschreibung und Deutung der Wirklichkeit zu leisten, ohne in die Extreme zu verfallen. Einer derartigen Sprache würde ein Grundsatzprogramm mit Semi-Konkretionen entsprechen, wie es oben für das Salzburger Programm der OVP als nachahmenswert hingestellt wurde.

Die Aufteilung in zwei Spracharten läßt sich auch personalisieren, denn in jeder Partei gibt es bestimmte Politiker, die stärker die Meinungs- oder die Funktionssprache bevorzugen. So wären z. B. in der SPD Jochen Steffen, in der CDU Norbert Blüm, in der FDP Hermann Flach eher den Meinungssprachlern zuzuordnen; während Helmut Schmidt von der SPD⁶³⁾, Gerhard Stoltenberg von der CDU und Walter Scheel von der FDP eher den Funktionssprachlern angehören. Es ist selbstverständlich, daß sich die Sprache der Politiker auch an aktuellen Gegebenheiten und taktischen Erwägungen orientiert⁶⁴⁾. Die Politiker aber, die glaubwürdig beide Sprach- und Denkstile zu einer überzeugenden eigenen Sprache integrieren können, sind selten. Sie werden immer eine besondere Attraktivität innerhalb und außerhalb der Partei besitzen.

b) Neutrale Begriffe

Gilt die Unterscheidung von Meinungs- und Funktionssprache ganz generell für die politische Sprache, so bezieht sich die Unterscheidung in neutrale, eigene und konkurrierende Begriffe vor allem auf die Sprache parteipolitischer Texte und hier insbesondere auf Parteiprogramme. Unter neutralen Begriffen werden solche verstanden, die im allgemeinen Sprachgebrauch üblich und selbstverständlich sind und keine spezielle parteipolitische Aus-

⁶⁰⁾ Zitiert nach Berliner Programm der CDU, hrsg. v. CDU-Bundesvorstand in der Reihenfolge der zitierten Begriffe, die Ziffern 30, 31, 32, 34, 43, 44, 45.

⁶¹⁾ A. a. O. Die Zitate finden sich in der angegebenen Reihenfolge in folgenden Ziffern: 63, 64, 65, 66, 67, 69, 72, 91.

⁶²⁾ Beschlüsse des 22. Bundesparteitages der CDU vom 18.—20. 11. 1973 in Hamburg, veröffentlicht in Union in Deutschland, Nr. 45/73; die Begriffe sind zitiert der Reihenfolge nach in folgenden Ziffern 7.2, 7.3, 8.1 f.

⁶³⁾ Vgl. auch die aktuelle Kritik an dem Sprachstil von Bundeskanzler Helmut Schmidt bei Prof. Ulrich Lohmar, SPD-MdB, in: Der Spiegel Nr. 22/1974, S. 8 ff., sowie Ludolf Hermann, Die Sprache des Machers, in: Deutsche Zeitung, Christ und Welt, S. 4.

⁶⁴⁾ Dies läßt sich besonders gut bei den SPD-Politikern beobachten, die ihre Reden neomarxistisch anreichern, um den Jusos nicht zu viel Angriffspunkte zu liefern.

prägung erfahren haben: Dies sind vor allem die traditionellen Werte wie Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Gleichheit, Demokratie usw. Derartige Begriffe gehören zum programmatischen Grundbestand jeder demokratischen Partei, da dies auch ihrer historischen Entwicklung und ihrem politischen Selbstverständnis entspricht. Vor allem FDP und SPD verdeutlichen in ihren Programmen, daß ihre aktuelle politische Tätigkeit und Existenz als Partei auf dem Hintergrund des Liberalismus bzw. Sozialismus im 18. und 19. Jahrhundert zu sehen ist⁶⁵⁾. Für die CDU jedoch als einer im Jahre 1949 neu gegründeten Partei ist dieser direkte Bezug auf die Vergangenheit nicht möglich.

Angesichts des bestehenden Konsensus über Grundfragen der Politik bei den demokratischen Parteien ist die Berufung auf dieselben Grundwerte nicht verwunderlich. Deshalb ist auch deren unterschiedliche Interpretation und ihre gegenseitige Wechselwirkung bei den Parteien von Interesse. Das SPD-Grundsatzprogramm stellt fest: „Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität ... sind die Grundwerte des sozialistischen Wollens.“⁶⁶⁾ In der Präambel des Berliner Programms heißt es: „Die Christlich-Demokratische Union Deutschlands orientiert ihre Politik an den Grundsätzen christlicher Verantwortung. Zielsetzungen dieser Politik sind die Freiheit des einzelnen, der sich der Gemeinschaft verpflichtet weiß, die Gerechtigkeit und die Chancengleichheit für jedermann sowie die Solidarität aller Bürger, die auf der Eigenverantwortung der Person aufbaut.“⁶⁷⁾ Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sind bei beiden Parteien zentrale Begriffe, wobei die CDU noch zusätzlich die Chancengleichheit erwähnt. Obwohl beide Parteien fast dieselben zentralen Begriffe verwenden, handelt es sich einmal um die Grundwerte „des sozialistischen Wollens“ bzw. des „demokratischen Sozialismus“ und das andere Mal um eine Politik, „die sich an den Grundsätzen christlicher Verantwortung orientiert“. Beide Parteien können diese Begriffe als zentral für ihre eigene Programmatik herausstellen, weil sie allgemeine Gültigkeit haben und keine spezifische parteipolitische oder sonstige Bindung an eine Interessengruppe signalisieren.

c) Eigene Begriffe

Ganz anders hingegen ist es bei den Begriffen und Begriffskombinationen, die sozusagen termini technici und Markenzeichen der Programmsprache der jeweiligen Partei geworden sind. Solche Begriffskombinationen sind für die CDU z. B. „soziale Marktwirtschaft“, „Politik aus christlicher Verantwortung“ und für die SPD „demokratischer Sozialismus“ und „Demokratisierung“. Jede Partei muß sich deshalb darüber im klaren sein, daß das Weglassen bestimmter Reizworte, die als Markenzeichen für die eigene Programmatik gelten, eine politische Signalwirkung hervorrufen wird. Dies gilt im übrigen auch für weniger zentrale Begriffe. So hat z. B. der CDU-Bundesparteivorstand im Zusammenhang mit der Beratung des Berliner Programms (zweite Fassung) bei der Einleitungspräambel zu dem Kapitel „Soziale Marktwirtschaft“ folgende zwei Zusätze vorgeschlagen und auch durchgesetzt, die vorher im Entwurf der Programmkommission nicht vorgesehen waren. Der beschlossene Satz nach der Annahme des Änderungsvorschlages lautet: „Wir wollen die soziale Marktwirtschaft so fortentwickeln, daß die persönliche Initiative gestärkt und immer mehr Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Fortschritt verwirklicht wird.“⁶⁸⁾ „Die persönliche Initiative gestärkt“ wurde zusätzlich durch den Vorstand eingeführt und war nicht vorgesehen. Etwas ähnliches hat der Vorstand in derselben Ziffer durchgesetzt, als es darum ging, darzustellen, was die Soziale Marktwirtschaft für alle Bürger verwirklichen und sichern kann; außer „persönliche Freiheit“, „Gleichheit der Chancen“, „wachsender Wohlstand“ und „sozialer Fortschritt“ wurde „Eigentum“ durch den Vorstand ergänzt.

Die Förderung des Eigentums und der persönlichen Initiative in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sind von jeher Charakteristika der CDU gewesen, und offensichtlich befürchtete man, daß die Kapitelpräambel ohne diese Zusätze für bisherige Wähler und Mitglieder der Union mißverständlich sein könnte. Es ist naheliegend, daß derartige begriffliche Markenzeichen der Parteien leicht zu Leerformeln werden⁶⁹⁾, die ohne die Kenntnis des Bedeutungshorizontes und der historischen Entwicklung der Partei nicht mehr ohne weiteres verständlich sind.

⁶⁵⁾ Vgl. die Freiburger Thesen der Liberalen, a. a. O., S. 57 ff., sowie das SPD-Grundsatzprogramm, a. a. O., S. 26 f.

⁶⁶⁾ SPD-Grundsatzprogramm, a. a. O., S. 7.

⁶⁷⁾ Berliner Programm der CDU, a. a. O., S. 5.

⁶⁸⁾ Vgl. dazu auch Joachim Raschke, a. a. O., S. 11 f.

⁶⁹⁾ Vgl. Berliner Programm der CDU, a. a. O., Ziffer 61.

d) Gegnerische Begriffe

Eine noch viel stärkere politische Signalwirkung kann eine Partei erzielen, wenn sie bestimmte Begriffe übernimmt, die eher durch den parteipolitischen Konkurrenten vorgeprägt und mit dessen Programmsprache verbunden sind. Wie stark die Zurückhaltung ist gegenüber der Übernahme von Begriffen in die Programmsprache, die politisch ambivalent oder dem politischen Gegner zuzuordnen sind, zeigt die Entstehung der Präambel des Berliner Programms der CDU. In dem Entwurf der Programmkommission war im Zusammenhang mit den Zielsetzungen der CDU-Politik von der „Selbstverwirklichung der Person“ sowie der „Chancengleichheit“ die Rede, außerdem fand sich dort folgender Satz: „Die auf dem Leitbild der dynamischen Demokratie beruhende Politik der CDU will den gesellschaftlichen Fortschritt fördern und die Bedingungen für eine freie Selbstentfaltung der Person schaffen.“⁷⁴⁾ Der Parteivorstand strich in seinem Entwurf den gesamten letzten Satz sowie die Begriffe „Selbstverwirklichung der Person“ und „Chancengleichheit“. Reizworte wie „dynamische Demokratie“, „den gesellschaftlichen Fortschritt fördern“, „Selbstverwirklichung der Person“ und „Chancengleichheit“ wurden als offensichtlich atypisch für die CDU-Programmsprache und als mißverständlich abgelehnt. Es ist eines der erfreulichen Ergebnisse des Düsseldorfer Parteitages, daß dieser die alte Fassung der Programmkommission bis auf die Formulierung „Selbstverwirklichung der Person“ wieder voll herstellte und damit dem Vorstand in seiner Argumentation nicht folgte⁷⁵⁾.

Ein weiterer grundsätzlicher Streitpunkt auf dem Düsseldorfer Parteitag war die Interpretation des Begriffs „Demokratie“. Während der Parteivorstand in seinem Entwurf formuliert hatte: „In der Demokratie müssen die Rechte des einzelnen und die Rechte der Gemeinschaft aufeinander abgestimmt werden; eine Politisierung privater Bereiche unter dem Vorwand der Demokratisierung lehnen wir ab“⁷⁶⁾, so wurde durch die Antragskommission und die Junge Union eine eher gegensätzliche Formulierung mit folgendem Wortlaut durchgesetzt: „Die Grundwerte der

Demokratie gelten nicht nur für den staatlichen Bereich; die schematische Übertragung der Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie auf den gesellschaftlichen oder privaten Bereich ist aber nicht möglich.“⁷³⁾ Die Negativbegrenzung des Parteivorstandes gegenüber der „Demokratisierung“ wurde positiv umgemünzt und gleichzeitig eingegrenzt, so daß Mißverständnisse vermieden wurden. Damit hatte der Parteitag zwar den schillernden Begriff des politischen Gegners „Demokratisierung“ nicht selber benutzt, aber doch eine ähnliche Aussage inhaltlicher Art gemacht.

Dagegen spricht die FDP in ihren Freiburger Thesen ganz ungeniert von der Notwendigkeit der „Demokratisierung“ der Gesellschaft⁷⁴⁾. Sie versucht, durch die Verklammerung der beiden Begriffe „Liberalisierung“ und „Demokratisierung“, den letzteren für ihre eigene Programmsprache zu usurpieren.

Im ersten Bericht der CDU-Grundsatzkommission werden Begriffe wie „Lebensqualität“, „humane Gesellschaft“, „Humanisierung der technischen Welt“, „Selbstverwirklichung des Menschen“ positiv genannt⁷⁵⁾. In dem zweiten Bericht ist von „Selbstbestimmung“ anstelle von „Fremdbestimmung“ und von „Emanzipation“ die Rede⁷⁶⁾. All dies sind Begriffe, die in dem bisherigen Repertoire der CDU-Programmsprache nicht zu finden waren und deshalb auch innerhalb und außerhalb der Partei einige Kritik provoziert haben.

Interessant ist auch, wie sich in der CDU die Terminologie in bezug auf die Mitbestimmung geändert hat. Während das Berliner Programm noch von „funktionsgerechter Mitbestimmung in partnerschaftlicher Zusammenarbeit“ spricht⁷⁷⁾, beschloß der Hamburger Parteitag im November 1973 zu dem Thema, daß das neue Unternehmensrecht „ein partnerschaftliches Verhältnis von Arbeitnehmern, Kapitaleignern und Unternehmensleitung auf der Grundlage der Parität gewährleisten“

⁷³⁾ Berliner Programm, zweite Fassung, a. a. O., Ziffer 107.

⁷⁴⁾ Vgl. Freiburger Thesen, a. a. O., Ziffer 3, S. 62.

⁷⁵⁾ Herausforderung unserer Zeit, Berichte der Grundsatzkommission für den Parteitag in Wiesbaden, 9. Oktober 1972, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, S. 8, 10 u. 14.

⁷⁶⁾ Schutz und Ausbau der freiheitlichen Grundordnung, zweiter Bericht der CDU-Grundsatzkommission, hrsg. v. d. CDU-Bundesgeschäftsstelle, UID-Dokumentation Nr. 34/73, S. 7.

⁷⁷⁾ Berliner Programm, zweite Fassung, a. a. O., Ziffer 72.

⁷⁴⁾ Entwurf für das Berliner Programm, zweite Fassung, a. a. O., Präambel S. 1.

⁷⁵⁾ Vgl. Niederschrift des 18. CDU-Bundesparteitages in Düsseldorf, a. a. O., S. 49–57, wo die Begründung der Befürworter dieser Formulierung deutlich wird.

⁷⁶⁾ Bundesvorstandsentwurf für das Berliner Programm, zweite Fassung, a. a. O., Ziffer 104.

soff⁷⁸⁾. Während der Düsseldorfer Parteitag der CDU noch bewußt von „funktionsgerechter Mitbestimmung“ sprach und das Reizwort „Parität“ auf jeden Fall vermied, wurde es zwei Jahre später auf dem Hamburger Parteitag akzeptiert.

An diesen wenigen Beispielen läßt sich zeigen, wie schwer sich eine große Partei wie die CDU tut, ihr traditionelles Programm-Vokabular durch neue Begriffe zu erweitern. Dies ist durchaus verständlich, denn eine Partei würde unglaubwürdig werden, wenn sie alle paar Jahre ihr programmatisches Vokabular und damit letztlich auch ihre Politik änderte⁷⁹⁾. Auf der anderen Seite besteht für jede Partei die Gefahr der politischen Erstarrung, wenn sie ihr programmatisches Vokabular in keiner Weise ergänzt und erneuert, weil sie dann auf Dauer den Anschluß an die gesellschaftspolitische Diskussion verliert;

IV. Parteiprogramm und politische Realisierung

Die folgende Funktionsbeschreibung eines Parteiprogramms von Flechtheim scheint mir nach wie vor zutreffend zu sein: „Das Programm einer politischen Partei soll vor allem über ihren Charakter und ihre Ziele Aufschluß geben. ... Das Programm einer Partei ist nämlich auch ihre Visitenkarte nach außen — es wird stets mehr oder weniger ‚friert‘ sein. Es mag zur inneren Einigung der Partei und zum Ausgleich zwischen verschiedenen, ja sogar entgegengesetzten politischen Strömungen in der Partei beitragen. ... Man wird — so schwierig das sein mag — nicht umhin können, den Zusammenhang zwischen der Programmatik einer Partei, ihrer organisatorischen, sozialen usw. Struktur und ihrem gesamten Verhalten im politischen Alltag zu untersuchen. Alle drei Ebenen stehen in Wechselwirkung miteinander.“⁸¹⁾

⁷⁸⁾ Beschlüsse des 22. Bundesparteitages der CDU vom 18. bis 20. November 1973 in Hamburg, abgedruckt in Union in Deutschland, Informationsdienst der CDU, Nr. 45/73, S. 41.

⁷⁹⁾ Dies scheint mir ein wenig das Problem der FDP zu sein, die als Folge ihres taktischen Konzepts der stärkeren Linksprofilierung mit den Freiburger Thesen ein völlig neues Programm in Aussage und Vokabular schuf, das dem Erwartungshorizont der alten Stammwählerschaft der FDP sicherlich nicht entsprach. Solch eine Radikalkur kann die FDP nicht so leicht wiederholen.

⁸⁰⁾ So auch Jürgen Heidborn, Lebensqualität. — SPD-Schlagwort oder CDU-Programm?, in: Sonde Nr. 1/73, S. 9 ff.

⁸¹⁾ Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit

denn politische Sprache und politisches Denken sind letztlich nicht zu trennen, und neuartige Probleme und Entwicklungstendenzen benötigen adäquate Bezeichnungen. Insofern ist für mich die Fähigkeit einer Partei, rechtzeitig neuartige Begriffe in ihre Programmsprache und ihren Sprachschatz einzubeziehen, auch ein Maßstab für ihre politische Innovationsfähigkeit. Wenn neue Begriffe die zutreffende und auch griffige sprachliche Beschreibung neuer Probleme darstellen, dann sollte eigentlich die Frage zweitrangig sein, wer diesen Begriff als erster erfunden und in die politische Diskussion eingeführt hat; denn je länger man bestimmte Begriffe nur dem politischen Konkurrenten überläßt, desto schneller werden sie ausschließlich ihm zugeordnet⁸⁰⁾. Vor allem zwingt auch die ständige Auseinandersetzung mit dem politischen Konkurrenten, neue Begriffe selbst zu finden, um damit die politische Diskussion zu prägen.

Wenngleich sich diese Arbeit beinahe ausschließlich auf die Programmatik der Parteien und weniger auf die von Flechtheim angesprochene Wechselbeziehung der drei Ebenen konzentriert, so sei abschließend doch in aller Kürze auf die Frage nach der Realisierung von Parteiprogrammen eingegangen. Narr erhebt „die bewußt gemachte Korrelation von Programm und Praxis zur unabwieslichen Forderung. Aus der Art, wie die jeweilige Partei ihm nachkommt, läßt sich ihr politischer Typus weit eher ablesen als aus der Sicht der analysierten Parteiorganisation etwa. ... Programm und Praxis ermöglichen aneinander wechselseitig geübte Kritik und verhindern das Verschwimmen der einen in Ideologie und Utopie und das un- bzw. nachpolitische Aufgehen der anderen im bloßen Management bürokratischer Herkunft“⁸²⁾.

Diese starke Betonung der Programm-Praxis- bzw. Ziel-Mittel-Spannung ist auch bei Heiner Flohr zu finden. Er favorisiert daher besonders das Aktions- und Regierungsprogramm, das aufgrund seiner konkreten Aussagen vom kritischen Wähler auf Realisierbarkeit hin überprüft werden kann. Nach seiner Auffassung muß die Formulierung von Zielaussagen in Programmen folgenden Kriterien genügen:

— Eindeutigkeit des Geltungsmodus

1945, Berlin 1963, Bd. 2: Programmatik der deutschen Parteien, 1. Teil, Einführung, S. 1.

⁸²⁾ Wolf-Dieter Narr, a. a. O., S. 34.

- Operationalität der Aussagen
- Zeitliche Begrenzung auf die Legislaturperiode
- Realisierbarkeit der Ziele innerhalb der Legislaturperiode (detaillierter Finanzplan)
- Orientierung an Konzeptionen
- Verbindlichkeit des Programms (unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen)⁸³⁾.

Es ist das Verdienst von Flohr, Kriterien für die Beurteilung von Programmen entwickelt zu haben; allerdings richtet sich der politische Entstehungs- und Entscheidungsprozeß der Parteien in Programmfagen nur sehr wenig danach, so daß das Ergebnis bei der Handhabung der Kriterien immer niederschmetternd sein muß. Die entscheidende Frage ist daher auch, ob für den „kritischen Wähler“, dessen Existenz hier einmal vorausgesetzt werden soll, das Programm einer Partei und die enge Übereinstimmung von Programm und Praxis wirklich wahl ausschlaggebend sind. Wahrscheinlich wird der Wähler (von den Stammwählern einmal abgesehen) seine Stimmabgabe viel eher danach ausrichten, ob die Politik der jeweiligen Regierung seinen Interessen und Forderungen entspricht, unabhängig davon, ob diese Politik nach ihrem Parteiprogramm oder ihrer Wahlplattform erfolgt.

Trotzdem kann es sich auf Dauer keine Partei leisten, in der politischen Praxis ständig gegen eigene Programme und Parteitagebschlüsse zu verstoßen. Wird die Diskrepanz zwischen Parteitagebschlüssen und politischer Praxis zu groß, stellt dies die Funktion von Programmen sowie die Glaubwürdigkeit der gesamten Partei in Frage⁸⁴⁾.

⁸³⁾ Heiner Flohr, a. a. O., S. 70—96.

⁸⁴⁾ Vgl. z. B. die Kritik von Ulrich Lohmar, Die Reformen geopfert, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 28. 5. 1974, S. 6, an der neuen Bundesregierung, der er Abkehr von wesentlichen im Wahlkampf propagierten Zielen vorwirft.

Das besondere Problem der Opposition ist es, daß sie ihre Programme nicht in die politische Realität umsetzen kann (wenn man von der Länder- und Gemeindeebene absieht), sondern im wesentlichen die Politik der Regierung kritisch begleitet. Ihre einzige „Realisierungsmöglichkeit“ von Programmen ist das Einbringen von Gesetzentwürfen im Parlament, die in der Regel aber abgelehnt oder von der Regierung übernommen und von der Öffentlichkeit ihr und nicht der Opposition zugerechnet werden⁸⁵⁾.

Zwar sind die Zeiten, in denen der Ausspruch von Hermann-Josef Dufhues „Programmdiskussionen sind Angelegenheiten der SPD — wir wollen handeln“⁸⁶⁾ in der CDU Unterstützung fände, seit langem vorbei, denn die CDU besitzt ein Aktionsprogramm, erarbeitet ein Grundsatzprogramm und hat zu allen wesentlichen politischen Fragen ergänzende Parteitagebschlüsse vorzuweisen. Dennoch erleichtert die besondere Struktur der CDU nicht, das Parteiprogramm zum für alle Gliederungen und Vereinigungen gemeinsamen Ausgangspunkt politischer Entscheidungen zu machen. Die Umsetzung von CDU-Programmen in politische Initiativen, aber besonders auch Gesetzesinitiativen im Bundestag, wird durch die Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU nicht erleichtert. Deshalb besteht immer wieder die Gefahr, daß programmatische Beschlüsse von CDU-Parteitagen an der politischen Entscheidungsunfähigkeit der CDU/CSU-Fraktion scheitern, die auch auf die politisch-heterogene Zusammensetzung der CDU-Abgeordneten zurückzuführen ist. Um so wichtiger ist es, daß die neue Partei- und Fraktionsführung immer wieder Anstöße zur politisch-programmatischen Profilierung der Opposition innerhalb und außerhalb des Parlaments gibt.

⁸⁵⁾ Vgl. dazu im einzelnen Hans-Joachim Veen, Die CDU/CSU-Opposition im parlamentarischen Entscheidungsprozeß, München 1973, insbes. S. 79 ff.

⁸⁶⁾ Hermann-Josef Dufhues am 2. 6. 1962 im Deutschen Fernsehen, zitiert nach Ute Müller, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967, S. 72.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/74, S. 3—16

In den modernen Massendemokratien erfolgt die politische Willensbildung primär durch die Parteien. Diese Tatsache bedingt die Notwendigkeit der Analyse innerparteilicher Demokratie. Die vorliegende Studie, die sich mit der Christlich Demokratischen Union befaßt, zielt darauf ab, die durch die formale und informale Struktur gesetzten Bedingungen innerparteilicher Willensbildung und Entscheidungsfindung zu untersuchen. Der Autor läßt sich von den Kriterien einer empirisch orientierten, normativen Demokratietheorie leiten, der es einerseits um die Erweiterung der innerparteilichen Beteiligungsmöglichkeiten der Mitglieder und andererseits um die Reduzierung einer unkontrollierten Konzentration der Entscheidungskompetenzen der Parteiohligarchie geht. Auf die Analyse des programmatisch fixierten Demokratieverständnisses der CDU folgt unter dem Aspekt innerparteilicher Willensbildung und Konfliktregelung eine Untersuchung der Organisationsstruktur und Parteimentalität. Da es sich bei der CDU, die sich selbst als Volkspartei versteht, um keine monolithische Einheit, sondern um eine Interessenvielfalt handelt, wird einmal der in der Satzung der CDU formulierte Anspruch eines pluralistischen Gleichgewichts der Interessen an der Parteirealität gemessen und ferner festgestellt, daß der organisierte Interessenpluralismus in der Partei zwar die Möglichkeit innerparteilichen Wettbewerbs und der Gruppenkonkurrenz aufweist, daß die Parteiführer auf den verschiedenen Ebenen im Konfliktfalle aber in der Regel ein Kartell bilden, das bemüht ist, sich gegen Einflüsse von unten abzusichern. Die Analyse gelangt abschließend zu dem Ergebnis, daß in der CDU eine Willensbildung und Konfliktregelung nach dem Konkordanzmodell und nicht nach dem Konkurrenzmodell politischer Willensbildung vorherrscht. Daraus resultieren in der noch ohnehin vom Honoratiorendenken nicht freien Partei Oligarchisierungstendenzen, deren Reduzierung erst dann möglich wird, wenn ein annäherndes Gleichgewicht der Interessen und Gruppenkonkurrenz hergestellt sind — Voraussetzung für eine potentielle Korrektur innerparteilicher Vorherrschaft.

Wulf Schönbohm: Funktion, Entstehung und Sprache von Parteiprogrammen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34—35/74, S. 17—37

Der Verfasser hat sich zum Ziel gesetzt, seine langjährigen praktischen Erfahrungen bei der Erarbeitung von Parteiprogrammen im Bereich der CDU unter Berücksichtigung der vorliegenden Literatur zu diesem Thema politologisch auszuwerten. Dabei werden auch die übrigen Parteien zum Vergleich herangezogen.

Die Funktion von Parteiprogrammen hängt ab von der Aufgabenstellung der Parteien, wobei das Parteiprogramm nur eins von vielen Instrumenten zur Erfüllung der Parteaufgaben ist und deshalb in seiner politischen Bedeutung nicht überschätzt werden darf. Das Parteiprogramm ermöglicht die politische Selbstdarstellung gegenüber dem Wähler und den Massenmedien und fördert die innerparteiliche Integration und Innovation. Während der Oppositionszeit ist es der CDU im Gegensatz zur SPD nur sehr beschränkt gelungen, ihr Parteiprogramm populär zu machen, während sie der Forderung nach innerparteilicher Integration und Innovation bei der Erarbeitung eines Programms gerecht wurde. Der politische Handlungsspielraum bei der Erarbeitung von Parteiprogrammen ist sehr stark eingeeengt durch die bisherige Programmatik und Politik einer Partei. Die Erwartungen der bisherigen Mitglieder und Wähler sowie die verschiedenen innerparteilichen Gruppen, die das verabschiedete Programm in seinen politischen Grundzügen unterstützen müssen, wenn es wirksam werden soll, grenzen den politischen Handlungsspielraum weiter ein. Eine erfolglose Oppositionspartei wird in der Regel zu einer radikaleren Überprüfung ihrer bisherigen Politik bereit sein als eine Regierungspartei.

Die theoretische Unterscheidung zwischen Grundsatz- und Aktionsprogramm ist in der politischen Praxis problematisch. Die Sprache von Parteiprogrammen kann nach Meinungs- und Funktionssprache unterschieden werden, wobei die Meinungssprache eher mit einem Grundsatzprogramm und die Funktionssprache eher mit einem Aktionsprogramm korrespondiert. Jede Partei versucht für ihre Programmatik griffige Kurzformeln sowie eine eigene Programmsprache zu entwickeln.

Jedes Programm, das nicht in die ständige politische Arbeit einbezogen wird als Ausgangspunkt der politischen Überlegungen, wird weder innerhalb noch außerhalb der Partei auf Dauer Gewicht erhalten. Deswegen ist die politische Realisierung von Parteiprogrammen eine zumindest ebenso wichtige Aufgabe für Partei und Fraktion wie dessen Erarbeitung.