

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Werner Kaltefleiter

Wandlungen des deutschen
Parteiensystems 1949—1974

Joachim Raschke

Demokratisierung
durch innerparteilichen
Gruppenwettbewerb?

B 14/75

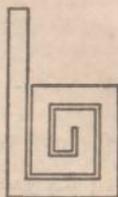
5. April 1975

Werner Kaltefleiter, Dr. rer. pol., geb. 1937 in Hagen, o. Professor für Politische Wissenschaften an der Universität Kiel, Direktor des Seminars für Wissenschaft und Geschichte der Politik, Leiter des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Veröffentlichungen u. a.: Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen, 1964; Wirtschaft und Politik in Deutschland, 1966, 2. Aufl. 1968; Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, 1970; Im Wechselspiel der Koalitionen. Analyse der Bundestagswahl 1969, 1970; Zwischen Konsens und Krise. Analyse der Bundestagswahl 1972, 1973; Das labile Gleichgewicht. Das amerikanische Parteiensystem nach den Wahlen von 1972 (zusammen mit Edward Keynes), 1973; Geheimhaltung und Öffentlichkeit in der Außenpolitik (zusammen mit Peter Krogh), 1974; zahlreiche Aufsätze.

Joachim Raschke, Dr. phil., Diplom-Politologe, geb. 1938, Studium der Politischen Wissenschaft und Soziologie an der FU Berlin, 1965 bis 1973 Redakteur der Schriftenreihe „Zur Politik und Zeitgeschichte“, seit 1973 Assistent für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die Zukunft der Opposition, in: Die neue Gesellschaft, 14. Jg. (1967), H. 2; Wahlen und Wahlrecht, Berlin 1968²; Wie wählen wir morgen? Verhältnis- oder Mehrheitswahl in der Bundesrepublik, Berlin 1969⁴; Der Bundestag im parlamentarischen Regierungssystem, Berlin 1970²; Parteien, Programme und „Entideologisierung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/70; Mehrheitswahlrecht — Mittel zur Demokratisierung oder Formierung der Gesellschaft?, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973²; Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg 1974.



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 6,— 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**.

Wandlungen des deutschen Parteiensystems 1949-1974

Zahlreiche Veränderungen kennzeichnen das deutsche Parteiensystem seit Gründung der Bundesrepublik. Die wichtigste ist zunächst der Wandel von einem Vielparteiensystem fast Weimarer Provenienz zu einem fast alternierenden Parteiensystem angelsächsischen Vorbilds. Die Ausgangssituation bildet der Deutsche Bundestag von 1949, der mit zwölf Parteien durchaus ein Vielparteiensystem hatte. Die erste Koalition Adenauers war eine heterogene Koalition; er selbst war mit nur einer Stimme Mehrheit gewählt worden — freilich war die Zahl der Abgeordneten, die diese Koalition tatsächlich trugen, substantiell größer. Die folgenden Veränderungen lassen sich dann in sechs Phasen einteilen.

1. Die erste Konzentrationsphase

Die erste Phase von 1952 bis 1957 kann als die erste Konzentrationsphase bezeichnet werden. Ihr geht voraus eine Periode von 1949 bis 1952, in der die Tendenzen zu einer weiteren Zersplitterung dieses Parteiensystems sehr auffallend waren. Die erheblichen Erfolge des BHE, aber auch der damaligen DRP und SRP in einigen Landtagswahlen verdeutlichen das. Diese „Fahrt in Richtung Weimar“¹⁾ endete 1953 mit der damaligen Bundestagswahl, die in einer ersten Publikation von Erwin Faul als „Das deutsche Wahlwunder“²⁾ bezeichnet wurde — ein Begriff, der analog zu dem des „Wirtschaftswunders“ verwandt wurde. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der deutschen politischen und ökonomischen Geschichte lag es offensichtlich nahe, positive Ereignisse sofort als Wunder zu bezeichnen. Dieses „Wahlwunder“ von 1953 wiederholte sich noch einmal in verstärkter Form 1957. Es bedeutete, daß als Folge des Zusammenwirkens von drei Fakto-

ren³⁾ das deutsche Parteiensystem einen Konzentrationsgrad erreicht hatte, wie er in der Geschichte deutscher Parteien und Parlamente nie gegeben war, weder im Kaiserreich und erst recht nicht in der Weimarer Republik. Der Stimmenanteil der beiden größten Parteien, also CDU/CSU und SPD, stieg von etwa 66 % in der Bundestagswahl 1949 auf über 75 % in der von 1953 und erreichte 1957 bereits etwa 85 %. Das war bereits mehr als in mancher Unterhauswahl in Großbritannien erzielt wurde.

Diese Entwicklung wurde durch die Ausgangssituation nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere durch die tiefgreifenden sozialen Umwälzungen, die der Krieg und die Vertreibung in Deutschland gebracht hatten, bewirkt. Die Folge war eine Heterogenisierung der deutschen Sozialstruktur mit der Folge, daß die Perception sozialer Konflikte geringer wurde. Das Verständnis von „Klassengegensätzen“ — ausschließlich eine Perzeptionsfrage, da es Klassen nicht als einen operationalisierbaren, sondern nur als einen ideologischen Begriff gibt — war als Folge dieser Entwicklung weit weniger ausgeprägt als etwa in Frankreich oder Großbritannien. Die Tatsache, daß nach dem Kriege bei ungefähr noch 9 Mill. vorhandenen Wohnungen 6 Mill. fehlten, hat ebenso wie die Vertreibung und all die anderen Faktoren dazu geführt, daß Menschen, die vorher separiert voneinander lebten, zusammengewürfelt wurden. Die dadurch entstandene erhöhte Kommunikation zwischen heterogenen Gruppen führt aber, wie Sozialpsychologen immer wieder nachweisen, zu einem Abbau von perzipierten Gegensätzen. Auf der Grundlage dieser relativ verminderten sozialen Distanzen konnte der rasche wirtschaftliche Wiederaufbau — jenes Wirtschaftswunder — ein Maß an sozialer Befriedung auslösen, das die Voraussetzung für die Umsetzung in eine entsprechende Konzentration des Parteiensystems bildete.

Parteiensysteme sind eine Funktion der sozialen Konflikte⁴⁾, wobei die Umsetzung der

Es handelt sich bei diesem Beitrag um die erweiterte und überarbeitete Fassung eines Vortrags, der am 30. 4. 1974 in der Politischen Akademie Eichholz gehalten wurde.

¹⁾ Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, Düsseldorf 1964, S. 469.

²⁾ C. C. Baer und Erwin Faul, Hrsg., Das deutsche Wahlwunder, Schriften der Deutschen Wählergesellschaft, H. 7 1953; s. a. Dolf Sternberger, Das deutsche Wahlwunder, in: Die Gegenwart, Nr. 190, 12. September 1953.

³⁾ Werner Kaltefleiter, Wirtschaft und Politik in Deutschland, Köln und Opladen 1966.

⁴⁾ Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, eds., Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives, New York and London 1967.

Konfliktstruktur in das Parteiensystem durch die Verfassung entscheidend mitgeprägt wird⁵⁾). Wenn eine Konfliktstruktur eine politische Organisation etwa in Form eines Zweiparteiensystems ohnehin nahelegt, ist es um so weniger bedeutsam, daß von der Verfassung Tendenzen zur Konzentration ausgehen. Die Anforderungen an die Verfassung steigen, je ausgeprägter und vielfältiger die jeweiligen Konfliktstrukturen sind. Die Ausgangssituationen der Bundesrepublik, jener Heterogenisierung und damit Verringerung der sozialen Distanzen, und die anschließende soziale Befriedung durch die wirtschaftliche Entwicklung ermöglichten diese Konzentrationsphase, obwohl die Anreize zu einer Konzentration von der Verfassung her gering waren. Die gleiche Verfassung ermöglichte die Tendenz zu einer Zersplitterung von 1949 bis 1952 wie die erste Konzentrationsphase bis 1957.

In dieser ersten Konzentrationsphase bildete sich zugleich ein zentrales Problem des deutschen Parteiensystems heraus, das bis in die Gegenwart nachwirkt: die strukturelle Asymmetrie⁶⁾). Wenn man Demokratie als ein System wechselnder Parteiregierungen definiert, gehört der Wechsel zur Definition von Demokratie, und dieser Wechsel setzt voraus, daß die konkurrierenden politischen Gruppen vergleichbare Chancen zum Machtgewinn haben. Der Konzentrationsprozeß dieser ersten Phase erfolgte jedoch fast einseitig zugunsten der CDU/CSU, während die SPD weitgehend auf ihrem Niveau von 1949 stagnierte. Die Folge war eine Asymmetrie des deutschen Parteiensystems. Der Abstand zwischen CDU/CSU und SPD betrug nach der Wahl von 1957 18,4 %. Das bedeutete, daß die reale Chance des Machtwechsels damals nicht bestand. Eine solche eingeschränkte Chance des Machtwechsels bedeutet vor allem, daß die Innovationskraft des politischen Systems verlorengeht oder zumindest eingeschränkt wird.

Demokratie ist als Konkurrenzsystem das einzige politische System mit einem eingebauten Innovationsbonus. Alle anderen politischen Systeme sind durch einen Stagnationsbonus gekennzeichnet. In dem Moment, wo die

⁵⁾ Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, a. a. O., Werner Kaltefleiter, Funktion und Verantwortung in den europäischen Organisationen. Über die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und exekutiver Funktion, Frankfurt 1964.

⁶⁾ Rudolf Wildenmann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, Düsseldorf 1967.

Chance des Machtwechsels eingeschränkt wird, geht dieser Innovationsbonus verloren. Die vielfältigen, kritischen Darstellungen über die Politik der CDU/CSU etwa ab 1959 weisen darauf hin, daß eine Personalrotation an die Stelle der inhaltlichen Innovation trat. Auf der anderen Seite bewirkte diese Asymmetrie des Parteiensystems, daß die SPD in die Anpassungsstrategie der sechziger Jahre verfiel. Man sprach damals davon, sie sei die beste CDU, die es je gab. Umarmungsstrategie war ein anderer Begriff zur Kennzeichnung dieser Politik. Die Folge war, daß das Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Opposition verloren ging.

2. Die Schmelzphase

In der zweiten Phase, die etwa 1957 beginnt und bis 1965 geht und die als „Schmelzphase“ bezeichnet werden kann, wird dieses Strukturproblem, das sich aus der Asymmetrie des Parteiensystems ergibt, langsam abgebaut. Die Wählerbewegungen von 1949 bis 1957 und auch noch in den Landtagswahlen nach 1957 verliefen fast ausschließlich zwischen der CDU/CSU auf der einen Seite und der FDP und den übrigen Splitterparteien — einschließlich der Nichtwähler — auf der anderen Seite. Erst nach 1957 beginnt langsam eine Austauschbewegung, die die Sozialdemokratie einschließt. Vor 1957 waren Wechselwählerbewegungen, die die Sozialdemokratie betrafen, nur mit der KPD und in einem gewissen Umfang mit dem BHE zu beobachten gewesen. So war das Parteiensystem bis 1957 nicht nur durch die Asymmetrie, sondern auch durch eine Abkapselung der SPD von den Wählerbewegungen der anderen Parteien gekennzeichnet. Das ändert sich zur Bundestagswahl 1961, die damit vielleicht mit mehr Recht als die von 1953 als ein Wahlwunder gekennzeichnet werden könnte. Erstmals war ein massenhafter Wähleraustausch auch zwischen CDU/CSU und SPD sowie zwischen beiden Parteien und der FDP zu beobachten⁷⁾. Ein solcher regelmäßiger Wählerwechsel zwischen den großen Parteien ist aber die zentrale Voraussetzung für eine reale Chance des Machtwechsels und damit für die Realisierung von Demokratie als einem System wechselnder Parteiregierungen.

Die Ursache für diese neue Konstellation liegt einerseits in der verringerten Innovationsfähigkeit des politischen Systems als Fol-

⁷⁾ Max Kaase, Wechsel von Parteipräferenzen, Meisenheim 1967.

ge der Asymmetrie, die sich in der ersten Phase herausgebildet hatte. Insbesondere die Innovationsunfähigkeit der CDU/CSU-Regierung entfremdete bisherige CDU/CSU-Wähler dieser Partei und ließ sie zur SPD wechseln. Hinzu kam aber, daß die perzipierte Distanz zur SPD dadurch reduziert wurde, daß diese nach 1957 bewußt eine Veränderung ihrer Position im deutschen Parteiensystem anstrebte. Das Godesberger Programm ist das bekannteste Beispiel für eine Reihe von Versuchen der SPD, ihr Image zu verändern. Herbert Wehners Rede im Deutschen Bundestag im Sommer 1960, in der er die außenpolitische Orientierung in das westliche Bündnissystem übernahm, gehörte ebenso zu diesen Maßnahmen wie die Nominierung von Willy Brandt, dem damals Regierenden Bürgermeister von Berlin, als Kanzlerkandidat der Partei. Die Anpassungsstrategie der SPD erleichterte es den Wählern, die von der Innovationsunfähigkeit der CDU/CSU enttäuscht waren, im System zu wechseln.

3. Die zweite Konzentrationsphase

Diese Schmelzphase wird in der Periode von etwa 1961 bis 1965 von einer zweiten Konzentrationsphase überlagert. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß der Konzentrationsgrad des Parteiensystems, der etwa bis 1961 in der Bundesrepublik erreicht war, sich jetzt in den Landtagen durchsetzte⁸⁾. Während Parteien mit regionalen Schwerpunkten noch bis zur Bundestagswahl 1961 in einigen Ländern erhebliche Bedeutung hatten, so z. B. die Deutsche Partei in Niedersachsen und die Bayernpartei in Bayern, ist die Periode von 1961 bis 1965 durch einen wachsenden Konzentrationsgrad der regionalen Parteiensysteme gekennzeichnet. Die Ursache war eine durchgehende Bundespolitisierung der Landtagswahlen jener Periode: Für die Wähler von SPD und FDP, aber auch für einen erheblichen Teil der CDU/CSU-Wählerschaft von 1961 war diese Bundestagswahl eine Art „Anti-Adenauer-Wahl“ gewesen. Die Regierungsbildung von 1961 — eine Koalition aus CDU/CSU und FDP unter der Kanzlerschaft Adenauers — stand im Widerspruch zu dieser Tendenz des Wahlergebnisses. Die Folge war, daß nach Bildung dieser Bundesregierung, beginnend mit der Bürgerschaftswahl in Hamburg im November 1961 bis hin zu den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz im Frühjahr 1963, das Anti-Ade-

nauer-Plebiszit in diesen Landtagswahlen wiederholt wurde: CDU/CSU und FDP, die Koalitionspartner in Bonn, erlitten zum Teil substantielle Stimmenverluste. Mit der Nominierung von Erhard zum Kanzlerkandidaten im Frühjahr 1963 veränderte sich diese Situation grundsätzlich. Von der Landtagswahl in Niedersachsen bis hin zur Landtagswahl in Baden-Württemberg ein Jahr später waren die folgenden Wahlen vorgezogene Pro-Erhard-Plebiszite, die das Wahlergebnis der Bundestagswahl 1965 vorwegnahmen.

Das Ergebnis der Kombination von Schmelz- und zweiter Konzentrationsphase war, daß etwa 1965, also nach vier Legislaturperioden, sich in der Bundesrepublik ein Parteiensystem herausgebildet hatte, in dem die Ansätze eines alternierenden Systems weitgehend entwickelt waren⁹⁾. Zwar war der Abstand zwischen CDU/CSU und SPD immer noch groß genug, um die reale Chance des Machtwechsels in Frage zu stellen, zwar wurde diese Asymmetrie des Parteiensystems durch die Koalitionsbindung der FDP an die CDU/CSU verstärkt, aber in dem regelmäßigen Austausch von Wählern zwischen CDU/CSU und SPD war die Grundlage für die Herausbildung einer realen Chance des Machtwechsels geschaffen. Durch die Verankerung dieses Parteiensystems auch innerhalb der politischen Subsysteme der Bundesrepublik erhielt es eine zusätzliche Stabilität.

4. Die Legitimitätskrise

Diese positive Entwicklung wird in der vierten Phase durch eine Legitimitätskrise in Frage gestellt¹⁰⁾. Diese Phase der Legitimitätskrise umfaßt die Jahre 1966 bis 1969, die Zeit der Regierung der Großen Koalition. Diese Koalition war das Kartell der Alternativlosigkeit, das seine eigene Rechtfertigung als Reformkoalition nur dadurch hätte erbringen können,

⁸⁾ Werner Kaltefleiter, Konsens ohne Macht? Eine Analyse der Bundestagswahl vom 19. September 1965, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd. 1, Jahrbuch 1966, S. 14—62.

Erwin K. Scheuch, Zur Irrelevanz des Wählerwillens. Eine Untersuchung der Landtagswahl 1966 in Nordrhein-Westfalen und ihrer politischen Konsequenzen, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd. 1, Jahrbuch 1966, S. 63—83; Werner Kaltefleiter, Zur Chancengleichheit der Parteien in der Bundesrepublik, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd. 3, Jahrbuch 1968, T 2, S. 214—236.

¹⁰⁾ Werner Kaltefleiter, Die Große Koalition. Verfassungspolitische Aufgaben und Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18—19/67 vom 10. 5. 1967.

⁹⁾ Werner Kaltefleiter, Wähler und Parteien in den Landtagswahlen 1961—1965, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 12, 1965, S. 224—248.

daß es eine Wahlrechtsänderung zur Stabilisierung eines alternierenden Systems durchführte. Es mag dahingestellt bleiben, ob beide Partner je ernsthaft eine solche Reform beabsichtigten; angesichts der Interessenverflechtung der Beteiligten schien es von vornherein zweifelhaft, daß sie je gelingen würde. Die Entwicklung bis 1969 bestätigte diese Zweifel¹¹⁾.

Die Folgen dieses Kartells der Alternativlosigkeit entsprechen dem Lehrbuch der Politik. Die von einer gewissen Stagnation der deutschen Wirtschaft im Jahr 1966/67 ausgehende Protestwahl führte zum Entstehen von Opposition zum System, weil die Alternative im System fehlte. Der Erfolg der NPD in diesen Jahren beruht bei systematischer Betrachtungsweise auf der gleichen Kombination von Struktur-Variablen wie etwa der der NSDAP am Ende der Weimarer Republik: Protestauslösende Faktoren bei fehlenden Alternativen im System führen zu Protest zum System¹²⁾.

In gleicher Weise förderte die Große Koalition das Entstehen der außerparlamentarischen Opposition: Das Bündnis der SPD mit ihrer politischen Alternative CDU/CSU drückte ihren linken Flügel aus dem System heraus. Wie ideologisch und programmatisch gegensätzlich NPD und APO auch waren, sie verdanken ihre Entstehung beide der Großen Koalition. Dagegen läßt sich formal argumentieren, daß die ersten Erfolge der NPD in den Landtagswahlen von Hessen und Bayern im November 1966, also vor der formalen Bildung der Großen Koalition, zu verzeichnen sind. Ein solches Argument übersieht freilich, daß die Große Koalition nur die Alternativlosigkeit formalisierte, die in dem Verzicht der SPD auf eine alternative Strategie seit Ende der fünfziger Jahre angelegt war, die ihrerseits wiederum Folge der Asymmetrie des Parteiensystems war.

Diese Legitimationskrise wurde durch einen Zufall beendet: In der Bundestagswahl 1969¹³⁾ verfehlte die NPD die Fünf-Prozent-

Hürde um 0,4 %. Das war die Voraussetzung dafür, daß die Bildung der SPD/FDP-Koalition überhaupt möglich war, denn wäre die NPD in den Deutschen Bundestag eingezogen, wäre auch die Fortsetzung der Großen Koalition unvermeidbar gewesen.

Als nicht weniger zufällig muß es betrachtet werden, daß die FDP ebenfalls nur um Zehntel Prozente die Fünf-Prozent-Klausel übersprang und damit die SPD/FDP-Regierung erst möglich machte. Zwar nehmen Politiker jeder Couleur für sich in Anspruch, an diesem Wahlergebnis Anteil gehabt zu haben, aber wer mag diese Zehntel Prozent irgendwelchen politischen Strategien zurechnen?

Die Frage nach dem „was wäre wenn“ ist bei zeitgeschichtlicher wie bei politikwissenschaftlicher Fragestellung normalerweise nicht sinnvoll. Dennoch sollte man kurz bei dem Szenario verbleiben, das sich 1969 ergeben hätte, wenn die NPD die Fünf-Prozent-Klausel übersprungen hätte. Ihre Verfestigung im Parteiensystem wäre ebenso wahrscheinlich gewesen wie die Etablierung einer „USPD“ als politische Vertretung der außerparlamentarischen Opposition. Es gibt keine Möglichkeit, die Labilität des deutschen Parteiensystems besser zu verdeutlichen als daran, daß die Weiterentwicklung von dem Zufall der Zehntel-Prozente des Jahres 1969 abhing.

5. Die Polarisierungsphase

Der Zufall von 1969 leitete die fünfte Phase ein, die häufig als die der Polarisierung bezeichnet wird. Gerade vor dem Hintergrund der Alternativlosigkeit der vierten Phase erschien das wiedergewonnene Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Opposition als „Polarisierung“. Wesentlicher als diese Bewertung ist, daß dieses Spannungsverhältnis geeignet war, die Probleme, die in der Legitimationskrise entstanden waren, wieder zu heilen. Die Folge war eine Restabilisierung des Parteiensystems, wie das etwa zur Bundestagswahl 1965 schon einmal erreicht war. Außer CDU/CSU, SPD und FDP wurden sämtliche Parteien fast vollständig absorbiert. Schon unmittelbar nach der Regierungsbildung des Jahres 1969 wurde die CDU/CSU — das läßt sich an einer Analyse der Landtagswahlen jener Periode nachweisen — als die Opposition und damit als die Alternative zur Regierung perzipiert. Wähler, die unzufrieden mit der SPD/FDP-Regierung waren, wechsel-

¹¹⁾ Wilhelm Hennis, Große Koalition ohne Ende? Die Zukunft des parlamentarischen Regierungssystems und die Hinauszögerung der Wahlrechtsreform, München 1968.

¹²⁾ Vera Gemmecke und Werner Kaltefleiter, Die NPD und die Ursachen ihrer Erfolge, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1967, T. 1, S. 23—45.

¹³⁾ Werner Kaltefleiter u. a., Im Wechselspiel der Koalitionen. Eine Analyse der Bundestagswahl 1969, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1970, T. 1, S. 9—173.

ten zur CDU/CSU-Opposition, und Wähler, die durch die Politik der Regierung angezogen wurden, verließen die CDU/CSU und wechselten zur SPD/FDP. Das Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition funktionierte¹⁴⁾.

Am Ende dieser Polarisierungsphase im Jahre 1972 stand jedoch nicht nur die Absorption der Splitterparteien, sondern auch die weitgehendste Überwindung des alten Strukturproblems des deutschen Parteiensystems, der Asymmetrie. CDU/CSU und SPD waren nach dieser Wahl praktisch gleich stark; die Chance des Machtwechsels erschien im vollen Umfange realisiert. Dennoch darf bei dieser Betrachtungsweise nicht übersehen werden, daß die Wählerbewegung zwischen den großen Parteien nicht allein über die Regierungsbildung entscheidet: die Parteiorganisation der FDP ist dazwischen geschaltet. Um eine plebiszitäre Legitimation dieser Koalitionsregierung zu finden, bedarf es der Hilfskonstrukte, nämlich daß in der Motivation der FDP-Wähler eine bestimmte Regierungspräferenz enthalten sei. Dieses Hilfskonstrukt steht allerdings stets vor der Schwierigkeit zu erklären, daß nach wie vor etwa ein Viertel der FDP-Wählerschaft eine Koalition mit der CDU/CSU präferiert. Aber dieses Strukturproblem, daß der direkte Legitimitätszusammenhang zwischen Regierungsbildung und Wahlergebnis nur mühsam herzustellen ist, ist kein Problem deutscher Wählerschaft. Es ist in der Verfassung begründet, und zwar in der unzureichenden Transformation von Wählerbewegungen in Mandatsveränderungen als Folge des proportionalen Wahlrechtes.

Ein hoher Konzentrationsgrad und eine hohe Chance des Machtwechsels schienen somit bei formaler Betrachtungsweise das Ergebnis der Bundestagswahl 1972 gewesen zu sein. Dennoch warf das Wahlresultat eine Reihe von Fragen auf. Die erste war an die CDU/CSU gestellt. Ihr trotz der eindeutigen Niederlage noch relativ gutes Ergebnis war nicht zuletzt Folge der Tatsache, daß sie zu einem erheblichen Teil (ca. vier Fünftel) die NPD-Stimmen des Jahres 1969 absorbieren konnte. Ihre Verluste gegenüber 1969 waren größer, als es das tatsächliche Wahlergebnis widerspiegelte. Zahlreiche Beobachter knüpften daran die Frage, ob die CDU/CSU nun Gefahr laufe, eine „Minoritätenpartei“ zu werden¹⁵⁾, daß also die

soeben gewonnene reale Chance des Machtwechsels wieder verlorengehen könnte und einer neuen Asymmetrie des Parteiensystems Platz machen würde, die nicht weniger problematisch wäre, als die der fünfziger Jahre. Die parteiinterne Konfusion um die zukünftige Strategie schien dieser pessimistischen Beobachtungsweise recht zu geben. Schon wieder wurde eine „Anpassungsstrategie“ gefordert, ja einige sahen die Chance der CDU/CSU allein darin, die Regierung „links zu überholen“, um Anschluß an das Modernitätssyndrom zu gewinnen, das die Stimmungslage der deutschen Wählerschaft 1972 kennzeichnete.

Nicht weniger kritische Fragen mußten jedoch im Hinblick auf die SPD und auch die FDP gestellt werden. Die Koalition von 1969 hatte die außerparlamentarische Opposition wieder in das Parteiensystem zurückgeführt¹⁶⁾, sie war zur innerparteilichen Opposition in der SPD, teilweise aber auch in der FDP geworden. Die Folgen waren die internen Auseinandersetzungen in diesen Parteien, die insbesondere in der SPD ständig zunahmen und sich letztlich auf die Frage konzentrierten: Betreibt die SPD eine „pragmatische“, d. h. am Wechselwähler orientierte Politik, wie sie das seit dem Godesberger Programm angekündigt hatte, oder ist ihre Politik das Ergebnis theoretisch-ideologischer Doktrinen, was die Gefahr heraufbeschwor, daß die SPD auf dem Höhepunkt ihres politischen Erfolges einen Kurswechsel einleiten würde, der sie erneut zur Minoritätenpartei machen würde. Wie immer man diese internen Konflikte bewerten mag, letztlich handelt es sich um die Wiederbelebung jenes Revisionismusstreites, der die SPD seit ihrer Gründung kennzeichnet: Systemveränderung oder Mitwirkung im System unter den Bedingungen dieses Systems¹⁷⁾.

6. Die Bewährungsphase

Die Entwicklung in dem ersten Jahr nach der Bundestagswahl 1972 hat diese Fragen weitgehend beantwortet. In dieser Phase bewies das Parteiensystem seine Stabilität. Bereits

¹⁴⁾ Max Kaase, Die Bundestagswahl 1972. Probleme und Analysen, in: Politische Vierteljahresschrift 14. Jg., Nr. 2, Mai 1973, S. 166 ff.
Rudolf Wildenmann, Zur Situation der CDU/CSU nach der Bundestagswahl 1972, Mannheim 1973. Hektographiertes Manuskript.

¹⁶⁾ Peter Arendt, Die innerparteiliche Entwicklung der SPD 1966—1974, Dissertation, Köln 1974.

¹⁷⁾ Joachim Raschke, Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg 1974.

¹⁵⁾ Werner Kaltefleiter, Zwischen Konsens und Krise. Eine Analyse der Bundestagswahl 1972, Bonn 1973.

wenige Monate nach der verlorenen Bundestagswahl kam es in der CDU/CSU zu einem Führungswechsel entsprechend den Regeln parlamentarischer Regierungsweise, wie es schon Max Weber formuliert hatte: Die Masse der Deputierten folgt dem oder den wenigen Leadern blind — solange sie Erfolg haben¹⁸⁾. Der personelle Führungswechsel ist ein Instrument zur Innovation, sowohl was den Inhalt der Politik als auch die Bereitschaft der Wählerschaft betrifft, die Partei ohne Belastung mit früheren Erfahrungen zu betrachten. Die Rolle der Opposition als eines „Jungbrunnens“ des Parteiensystems wurde von der CDU/CSU genutzt.

Auf der anderen Seite führten die innerparteilichen Auseinandersetzungen zusammen mit der Enttäuschung über die wirtschaftliche Entwicklung zu einer wachsenden Abkehr von der SPD. Anders aber als 1966/67, als diese Wähler zur Alternative zum System wechselten, erfüllte die CDU/CSU die Funktion der Opposition im parlamentarischen System als Auffangbecken für Unzufriedene mit der Regierungspartei. Diese Wählerbewegung verdeutlicht aber zugleich das zentrale Strukturproblem des deutschen Regierungssystems, daß die Regierungsbildungen nicht das direkte Ergebnis der Wählerbewegungen sind. Trotz substantieller Stimmenverluste in der Bürgerschaftswahl in Hamburg, in den Landtagswahlen in Niedersachsen und Hessen konnte jeweils eine Regierung „gegen die Wählerbewegung“ aus SPD und FDP gebildet werden — bei Mehrheitswahl wären zumindest in Niedersachsen und Hessen CDU-Regierungen aus der Wahl hervorgegangen.

Die Wählerverluste der Koalitionsparteien haben zwei Tendenzen ausgelöst. Die wichtigste ist, daß innerhalb der SPD jene Gruppierungen, die sich gegen die ideologisch-dogmatische Ausrichtung der Partei stellen, neue Unterstützung gewonnen haben. Der Rücktritt Brandts und die Wahl von Helmut Schmidt zum Bundeskanzler sind dafür die sichtbarsten Symptome. Das Urteil der Schiedskommission, das die Arbeitsgemeinschaften, zu denen die Jusos gehören, der Autorität auch der regionalen Parteivorstände unterwirft, macht diesen neuen Versuch, sich im wiederbelebten Revisionismusstreit zu behaupten, nicht weniger deutlich. Die Wahlergebnisse von 1974, insbesondere auch die von Hessen und Bayern, haben erneut deutlich gezeigt, daß eine

¹⁸⁾ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1955.

ideologisch fixierte SPD nicht mehrheitsfähig ist. Die Chancen, daß diese Pragmatiker sich innerhalb der SPD durchsetzen werden, sind damit wieder gestiegen. Für die Weiterentwicklung des deutschen Parteiensystems zu einem alternierenden System ist ihr Erfolg eine zentrale Voraussetzung.

Die zweite Tendenz ist, daß mit jeder Koalitionsentscheidung der FDP gegen die Wählerbewegung die dauerhafte Koppelung von SPD und FDP in der Wählerschaft deutlicher wird. Damit verliert die FDP zunehmend ihre Fähigkeit, als „Oppositionsfilter zur SPD“ Wählerstimmen zu gewinnen. Unzufriedene mit der SPD wählen nicht mehr FDP, sondern wechseln direkt zur CDU/CSU. Was sich in Hamburg andeutete, wurde in Hessen (ähnlich in Bayern), wo die FDP auch etwa ein Viertel ihrer Wähler verlor, besonders ausgeprägt deutlich. Setzt sich diese Tendenz fort, besteht die Chance einer weitergehenden Stabilisierung des alternierenden Parteiensystems auf der Grundlage eines Zweiparteiensystems mit der Folge, daß dann Wählerbewegungen direkt über die Regierungsbildung entscheiden.

In dieser Bewährungsphase beginnt das alternierende Parteiensystem sich nun auch auf der kommunalen Organisationsstufe des politischen Systems durchzusetzen. Die Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Nordhessen und im Saargebiet im Frühjahr 1974 haben Wählerbewegungen und Stimmenverteilungen ergeben, die dem Parteiensystem im Bund und im Lande vergleichbar sind. Die Konzentration ist in eine dritte Phase getreten: Die fünfziger Jahre waren durch die Konzentration des Parteiensystems in der Bundespolitik gekennzeichnet; dieser Prozeß wurde in den sechziger Jahren in den Ländern nachgeholt; er scheint sich jetzt auch im kommunalen Bereich durchzusetzen. Eine Ursache dafür könnte sein, daß mit den vielfältigen Gebiets- und Gemeindereformen der letzten größeren politische Einheiten auch im kommunalen Bereich geschaffen worden sind, was zur Folge hat, daß die Wahrscheinlichkeit, daß sich lokale Eigentümlichkeiten im Parteiensystem durchsetzen, geringer geworden sind.

Die Bilanz nach 25 Jahren zeigt somit zunächst ein alternierendes Parteiensystem, das einer weitgehenden Stabilisierung nahe zu sein scheint. Eine solche Bilanz bedarf jedoch der Ergänzung um einige kritische Fragezeichen. Zunächst bleibt der Tatbestand, daß

dieses Parteiensystem nicht institutionell abgesichert ist. Der hohe Konzentrationsgrad, das Funktionieren als ein alternierendes System ist zum erheblichen Umfang von der jeweiligen politischen Konstellation — und das schließt die Strategien der Parteien ebenso ein wie die ökonomische Entwicklung — abhängig. Wenn heute wieder von großen Koalitionen — und sei es nur aus Überlegungen der politischen Taktik — geredet wird, verdeutlicht das zumindest, daß eine neue Periode der Alternativlosigkeit denkbar ist mit der Folge, daß dann für Splitterparteien — ganz gleich welcher Couleure — neue Möglichkeiten bestehen. Auch 1965 bekam die NPD nur 2%, und es erscheint auch angebracht, sich zu erinnern, daß 1928 der Stimmenanteil der NSDAP nicht höher war. Solange die Schwelle für den Neueintritt in die Politik mit 5% sehr niedrig ist, besteht stets die Möglichkeit, daß bei veränderter Konfliktstruktur und bei veränderter Position der Parteien zueinander ein Aufbröckeln des Parteiensystems möglich ist.

Eine zweite Gefährdung des Parteiensystems ist mit der internen Entwicklung der SPD verbunden. Das schließt einmal die schon erwähnte Gefahr ein, daß die SPD zu einer ideologischen Minoritätenpartei, einer Weltanschauungspartei wird. Darüber hinaus muß man aber auch die Möglichkeit im Auge halten, daß, wenn sich jene Gruppe um Bundeskanzler Schmidt in der SPD vollständig durchsetzt, die innerparteiliche Opposition sich von der Partei trennen wird. Da diese Gruppierungen in verschiedenen Regionen über die Parteiorganisation verfügen, kann man die Möglichkeit nicht ausschließen, daß eine solche „linke SPD“ die Schwelle des Neueintritts in die Politik überspringt. Schließlich ist in dieser innerparteilichen Diskussion auch eine besondere Verfassungsfrage angesprochen. Unter dem nichtssagenden Schlagwort „Demokratisierung“ wird u. a. die Einführung von imperativen Bindungen gewählter Abgeordneter an Beschlüsse von Parteigremien gefordert¹⁹⁾. Daß das imperative Mandat verfassungswidrig ist, ändert nichts an der Tatsache, daß verschiedene imperative Praktiken die Verfassungswirklichkeit innerhalb der SPD sowie in zahlreichen SPD-regierten Städten prägen. Doch wesentli-

cher als die Verfassungswidrigkeit ist die Tatsache, daß derartige Bindungen mit dem parlamentarischen System nicht vereinbar sind. Die Folgen sind eine Reideologisierung der Parteien, eine Privilegierung der Parteiaktivisten und eine Entmündigung der Wählerschaft.

Ein drittes Problem betrifft die organisatorische Struktur der Parteien. Die verschiedenen Wandlungen, die das deutsche Parteiensystem von 1949 bis in die Gegenwart durchlaufen hat, jene Umstrukturierung von einem Vielparteiensystem Weimarer Provenienz zu einem fast stabilen alternierenden Parteiensystem angelsächsischer Prägung, ist an der internen Struktur der Parteien weitgehend vorbeigelaufen. Diese Strukturen lassen sich aufseiten der SPD bis hin zum Aufbau ihrer Parteiorganisation unter den Bedingungen der Sozialistengesetze zurückverfolgen. Auch bei der CDU/CSU finden sich — freilich mit erheblichen regionalen Unterschieden — Elemente, die in die Zeit des Aufbaus des Zentrums unter den Bedingungen des Kulturkampfes zurückreichen. Es handelt sich hier um organisatorische Strukturen, die einerseits durch eine erhebliche Abgeschlossenheit nach außen hin gekennzeichnet und deren interne Kommunikationsformen²⁰⁾ andererseits kaum geeignet sind, Willensbildungsprozesse mit der realen Chance der politischen Gestaltung zu fördern. Im Gegensatz dazu konnte man in der Bundestagswahl 1972 — um nur dieses Beispiel herauszugreifen — ein Potential an politischer Partizipation beobachten, das offensichtlich nicht durch die Kanäle der Parteien geleitet wurde. International vergleichende Analysen hatten noch vor etwas mehr als zehn Jahren ergeben²¹⁾, daß die politische Kultur der Bundesrepublik sich von denen anderer moderner Industriegesellschaften substantiell dadurch unterscheidet, daß in ihr die Bereitschaft zur politischen Partizipation wesentlich geringer ist. Diese Aussage ist heute nicht mehr haltbar, und die „totale Amerikanisierung“ des Wahlkampfes 1972 ist dafür ein deutliches Symptom. Das aber wirft die Frage nach der Parteiorganisation auf; es

¹⁹⁾ Werner Kaltefleiter und Hans-Joachim Veen, Zwischen freiem und imperativen Mandat. Zur Bildung von Mandatsträgern in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 5, H. 2, Juli 1974, S. 246—267.

²⁰⁾ Wolfgang Falke, Partei und Führung. Zu den innerorganisatorischen Aufgaben der CDU, in: Die politische Meinung, Sonderheft „Parteien-Demokratie“, April 1974, S. 21—61; Wolfgang Falke, Programmpartei oder Wählerverein? Zum funktionellen Selbstverständnis von Parteimitgliedern, a. a. O., S. 62—77.

²¹⁾ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture, Princeton 1963.

gilt, diese in einer Form weiterzuentwickeln, die dem Partizipationspotential dieser politischen Kultur adäquat ist. Die Phase der Honoratiorenparteien im vergangenen Jahrhundert — mit ihren Elementen bis in die CDU/CSU der Gegenwart hineinreichend — und die der Funktionärsparteien der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts — besonders ausgeprägt bei der SPD — ist von der politischen Kultur überholt; die Forderung nach „Partizipationsparteien“ ist gestellt: nach Parteien, die massenhafte Mitwirkung am politischen Prozeß ermöglichen. Das wird möglicherweise ein erhebliches Umdenken in allen Fragen der Parteiorganisation erfordern. Die Abkehr oder zumindest die Ergänzung des regionalen Organisationsprinzips durch Organisationseinheiten nach Interessengebieten erscheint als ein Ansatz. Daß damit auch das Institut der permanenten formalisierten Parteimitglied-

schaft in Frage gestellt wird, ist offensichtlich ²²⁾.

Das Grundgesetz ist die erste Verfassung, die die Parteien nennt, freilich in der nichtssagenden Form, daß sie an der politischen Willensbildung mitwirken, was sie tun und was sie immer getan haben, unabhängig davon, ob das in der Verfassung steht. Weder der Parlamentarische Rat noch die anschließenden umfangreichen Debatten um ein Parteiengesetz haben die Frage nach einer funktionalen Organisation politischer Parteien im Dienste des parlamentarischen Systems gestellt. In der Bilanz der ersten 25 Jahre der Entwicklung des Parteiensystems ist dieser Fehlbetrag ebenso ausgeworfen wie die nach wie vor fehlende institutionelle Absicherung dieses Systems.

²²⁾ Werner Kaltefleiter, Das deutsche Parteiengesetz — eine Scheinlösung. Unveröffentlichtes Manuskript, vorgesehen für „Die Furche“ 1975.

Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb?

Innerparteiliche Konflikte genießen in der Bundesrepublik Deutschland nur ein geringes Ansehen. Andererseits scheinen Konflikte die wichtigste Quelle innerparteilicher Demokratisierung zu sein. Sind die Gegner innerparteilicher Konflikte zugleich Gegner innerparteilicher Demokratisierung? Was heißt überhaupt Demokratisierung? Demokratisierung als ein kollektiver Emanzipationsprozeß mit den Zielen Gleichheit und Freiheit hat zwei, analytisch unterscheidbare Seiten:

— Partizipationsausweitung in allen politischen und sozioökonomischen Bereichen,

— Erweiterung der Gleichheit (als Bedingung für freie Entfaltung) in allen sozioökonomischen Bereichen.

Da die Partizipationsausweitung für sich noch nichts aussagt über eine inhaltliche Veränderung von Politik, wird sie häufig der *formale* Aspekt von Demokratie bzw. Demokratisierung genannt, die Orientierung einer Politik am Ziel der Gleichheit spricht dagegen den *inhaltlichen* Aspekt von Demokratie bzw. Demokratisierung an. Ein voll entwickeltes demokratisches System setzt die gleichmäßige Entwicklung sowohl seiner inhaltlichen wie seiner formalen Seite voraus. In der Realität zeigen sich jedoch meist Widersprüche, zumin-

dest Ungleichzeitigkeiten in der Entwicklung der formalen und der inhaltlichen Dimensionen von Demokratie. So ist z. B. für die demokratisch-kapitalistischen Staaten ein Widerspruch zwischen den *formalen Chancen* autonomer Partizipation im politischen Bereich einerseits und der starken Ungleichheit in den sozioökonomischen Bereichen andererseits charakteristisch. Unter welchen Bedingungen die formal-partizipatorischen und die inhaltlich-egalitären Momente von Demokratisierung konvergieren oder divergieren — diese Fragestellung wird von einer kritischen Demokratieforschung untersucht¹⁾.

In der vorliegenden Arbeit wird eine begrenzte Fragestellung aus der Demokratisierungsproblematik herausgegriffen. Zum einen ist der Bereich eingegrenzt, insofern es um *innerparteiliche* Demokratisierung geht, zum anderen wird der formale Aspekt der Demokratisierung gegenüber dem inhaltlichen betont. Diese an sich problematische Begrenzung der Fragestellung (gerade wegen der Einheit der beiden Aspekte von Demokratisierung) scheint mir hier vor allem deshalb vertretbar, weil in der dem Kapitel 5. zugrundeliegenden empirischen Analyse^{2a)} gerade die Frage nach dem inhaltlichen Veränderungspotential innerparteilicher Opposition im Vordergrund steht.

I. Formen der Partizipation

Die geringe Partizipation innerhalb der politischen Parteien ist eines der Leitthemen der Parteienforschung, für das auch eine Reihe empirischer Daten erarbeitet wurde. In dem Maße wie die Demokratisierungsdiskussion als Debatte über adäquate Strategieansätze mit dem Ziel radikal-demokratisch-sozialistischer Veränderung fortschreitet, sind globale Aussagen über Partizipationsdefizite unbrauchbar geworden. In der Regel beziehen sich die Differenzierungen auf unterschiedliche Typen von Entscheidung^{1b)}. Grundlegender ist der Unterschied zwischen Organisations- und Entscheidungspartizipation.

Unter *Organisationspartizipation* wird die bloße Teilnahme am Organisationsleben ver-

standen, d. h. die Beteiligung ohne Entscheidungsteilnahme. Das typische und quantitativ relevante Beispiel ist die Teilnahme des „einfachen“ Parteimitglieds (d. h. des Parteimit-

¹⁾ Vgl. z. B. Karl Otto Hondrich, *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*, Stuttgart 1972, und — für einen stärker historisch-deskriptiv orientierten Ansatz — Arthur Rosenberg, *Demokratie und Sozialismus*. Zur politischen Geschichte der letzten 150 Jahre, Frankfurt 1962.

^{2a)} Vgl. Joachim Raschke, *Innerparteiliche Opposition*. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg 1974.

^{1b)} Vgl. z. B. die Entscheidungstypologien bei Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969; Fritz Vilmar, *Strategien der Demokratisierung*, Bd. I, Darmstadt 1973; Udo Bernbach, *Probleme des imperativen Mandats*, in: *Vorgänge*, 13. Jg. (1974), H. 3, S. 69 ff.

glieds, das keine Funktionen bekleidet), die normalerweise fast ausschließlich Organisationspartizipation bedeutet. Aber auch die Tätigkeit in Ausschüssen, in Delegiertenversammlungen der verschiedenen Ebenen, ja auch die Teilnahme in primär symbolischen bzw. integrativen Gremien der nationalen Führungsebene (z. B. Parteirat bei der SPD) stellt häufig nichts weiter als Organisationspartizipation dar. *Entscheidungspartizipation* ist die reale Teilnahme an verbindlichen innerparteilichen Entscheidungen, gleich, auf welcher Organisationsebene.

Reale Teilnahme ist sicher nicht von vornherein identisch mit der Mitgliedschaft in einem Gremium, das durch die Satzung als formaler Träger souveräner Entscheidung ausgewiesen wird (z. B. Parteitag). Die relevanten Entscheidungen der Bundes- und Landesebene werden durch den mehrstufigen Organisationsaufbau nicht nur Stufe um Stufe von den Mitgliedern „entfernt“, sie werden auch aufgrund umfangreicher Oligarchisierungsprozesse auf der jeweiligen Delegationsebene von der Masse der Delegierten ferngehalten und von relativ kleinen Zirkeln²⁾ faktisch entschieden. Die Machtverteilung innerhalb der westdeutschen Parteien wurde bisher überwiegend mit den Methoden des Positions- und des Reputationsansatzes untersucht³⁾. Auch die Entscheidungsanalyse, die den beiden genannten Ansätzen methodisch überlegen ist⁴⁾, zeigt diese Oligarchisierung je Organisationsebene sehr deutlich⁵⁾. Entscheidungsanalysen sind aber — neben ihren vielfachen spezifischen methodischen Problemen — sehr aufwendig; eine Analyse, die sich nur auf diesen Ansatz stützte, müßte weit hinter den laufenden Veränderungen politischer Prozesse herhinken und stünde immer vor der Gefahr unzulässiger, aber in ge-

²⁾ Bodo Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, erg. Neuauflage, Berlin 1970, S. 83, schätzt, daß sie jeweils 5 bis 15 Personen umfassen.

³⁾ Vgl. Ulrich Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart 1963; Bodo Zeuner, *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965*, Den Haag 1970; ders., *Innerparteiliche Demokratie*, a. a. O.; Heino Kaack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971.

⁴⁾ Vgl. dazu Hermann Adam, *Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals? Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14/74, S. 26 ff.

⁵⁾ Vgl. Armin Meyer, *Entscheidungsprozesse in Parteiorganisationen*. Einige sozialwissenschaftliche Forschungsansätze, kritisch erläutert am Beispiel einer Fallstudie über die Wahl des Landesvorstands der Berliner SPD im Mai 1967, Diss., FU Berlin 1969.

wisser Weise — schon allein um die „Relevanz“ der aufwendigen Untersuchungen behaupten zu können — unvermeidbarer Generalisierung eines Einzelfalls⁶⁾. Aus pragmatischen Gründen scheint es daher sinnvoll, einen einfacher zu handhabenden Indikator für die Entscheidungspartizipation heranzuziehen: die sachlich-politische oder personell-politische *Alternative*, die mindestens den Delegierten oder Vorstandsmitgliedern der jeweiligen Organisationsebene, möglichst aber auch den Gremien darunterliegender Organisationsebenen bzw. der Mitgliedschaft zur Entscheidung vorgelegt wird. Das Kriterium „Alternative“ ist nicht identisch mit kontinuierlicher innerparteilicher Opposition (bzw. innerparteilichem Gruppenwettbewerb), da die Alternative auch ohne Vorhandensein einer organisierten Gruppierung formuliert werden kann, und da — empirisch — eine organisierte innerparteiliche Opposition immer nur zu einem Teil der anstehenden Fragen Alternativen in die Diskussion einbringt.

Verbindlichkeit der Entscheidung bedeutet, daß das Gremium, in dem der einzelne an der Entscheidung teilhat, über die formale Kompetenz verfügt, diese Entscheidung zu fällen, oder, daß der verbindliche Willensentscheid unterer Gliederungen (durch innerparteiliches Referendum oder imperatives Mandat) das in diesem Sinne „kompetente“ Gremium erreicht und von diesem ausgeführt wird. In der Realität ist die externe Verbindlichkeit besonders problematisch, d. h. die faktische Geltungskraft der Beschlüsse von Parteigremien für die Parteivertreter im Staatsapparat (hier vor allem: Parlament und Regierung).

Teilhabe an Entscheidungspartizipation wird also dort angenommen, wo den jeweiligen Organisationsmitgliedern eine politische Alternative eröffnet und ihre Entscheidung mit Verbindlichkeit versehen wird. Unter diesen Bedingungen kann Entscheidungspartizipation bis zur Mitgliederebene hinunterreichen.

Zum bisher Gesagten sind noch zwei Anmerkungen zu machen:

— Die Entscheidungspartizipation umfaßt auch die Partizipation an den *Nondecisions*, die ja selbst — zumindest teilweise — einem Pro-

⁶⁾ Als Beispiel für die dabei auftretenden Probleme vgl. die Fallstudie über den Verbändeeinfluß im organisationsexternen Entscheidungsbereich bei Otto Stammer u. a., *Verbände und Gesetzgebung*, Köln und Opladen 1965.

zeß der Entscheidungsfällung unterliegen⁷⁾ (man denke z. B. an den Abgrenzungsbeschuß eines Parteitags gegenüber bestimmten anderen politischen Gruppen).

— Die hier formal definierte Entscheidungspartizipation läßt sich mit inhaltlichen Entscheidungstypologien zusammenbringen. Unter dem Relevanzgesichtspunkt wären dann vor allem solche Entscheidungen zu berücksichtigen, die die beiden genannten formalen Merkmale („Alternative“ und „Verbindlichkeit“) aufweisen und — in der Entscheidungstypologie Vilmars — zu den Typen der Produktions- und Systementscheidung und z. T. zum Typ der personellen Entscheidung, in der Entscheidungstypologie Nascholds vor allem zum Typ der Innovationsentscheidung zu rechnen sind.

Operationalisierung der Entscheidungspartizipation als verbindliche Entscheidung über politische Alternativen bedeutet nicht, daß eine größere Zahl derer, die die Entscheidung über die Alternative fällen, an der Formulierung der Alternative beteiligt sind. Dieses „nach unten“ erweiterte Entscheidungsverfahren kann also in seinem Kern oligarchisch bleiben.

Entscheidungs- und Organisationspartizipation sind in den Parteien der Bundesrepublik — wie prinzipiell auch in den Parteien anderer

westeuropäischer Länder — insgesamt gering. Für die Entscheidungspartizipation läßt sich das mit verschiedenen Analysen innerparteilicher Machtverteilung und mit dem globalen Hinweis auf die in den meisten Parteien seltene systematische, d. h. nicht ad hoc-Präsentation politischer Alternativen und dem Man-

INHALT

- I. Formen der Partizipation
- II. Zum Stand der innerorganisatorischen Partizipationsforschung
- III. Strategien innerparteilicher Partizipationsausweitung
- IV. Innerparteilicher Gruppenwettbewerb als demokratisches Organisationsmodell
- V. Innerparteilicher Gruppenwettbewerb in der Berliner SPD
- VI. Kritische Anmerkungen zu neueren Demokratisierungstheorien
- VII. Zur Reichweite innerparteilicher Demokratisierungsstrategien

gel an Verbindlichkeit politischer Entscheidungen, belegen⁸⁾. Die Organisationspartizipation ist — das ergibt sich im Umkehrschluß aus dem Gesagten — auf den verschiedenen Delegationsstufen relativ hoch, sie ist — wo sie quantitativ ins Gewicht fällt — auf der Mitgliederebene sehr niedrig⁹⁾.

II. Zum Stand der innerorganisatorischen Partizipationsforschung

Dieses bereits früh und empirisch immer wieder konstatierte Demokratiedefizit fand unterschiedliche theoretische Interpretationen. Lange Zeit war dies eine Diskussion, die dem von Michels gewählten Ansatz eines Norm-Realität-Vergleichs folgte. Beschrieb Michels eine schlechte Realität und benutzte sie zur

Kritik der radikaldemokratischen Norm als eines prinzipiell unerfüllbaren Anspruchs¹⁰⁾, so wurden in der Folge zwei Ansätze bestimmend, denen gemeinsam war, daß sie das normative Moment auf Kosten analytischer Dichte betonten:

— Die Aufrechterhaltung des radikaldemokratischen Anspruchs auch bei entgegenstehender politischer Realität und die Verteidigung der

⁷⁾ Vgl. Peter Bachrach, Morton S. Baratz, *Power and Society*, New York 1970. Zur Definition der Non-decisions siehe S. 22.

⁸⁾ Zusätzlich zu den in Anm. 3 und 5 genannten Titeln vgl. Jürgen Dittberner, *Die Bundesparteitage der Christlich-Demokratischen Union und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1946 bis 1968. Eine Untersuchung der Funktionen von Parteitag, Augsburg 1969*; Renate Mayntz, *Parteigruppen in der Großstadt. Untersuchungen in einem Berliner Kreisverband der CDU, Köln und Opladen 1959*; dies., *Oligarchic Problems in a German Party District*, in: D. Marwick (Hrsg.), *Political Decisions-Makers*, Glencoe 1961.

⁹⁾ Die Partizipation der Mitglieder an den Mitgliederversammlungen wird heute auf 10 % der eingeschriebenen Mitglieder geschätzt. Zu Literaturverweisen für die Bundesrepublik und West-Berlin zu verschiedenen Zeitpunkten vgl. Raschke, *Innerparteiliche Opposition*, a. a. O., S. 403 f.

¹⁰⁾ Vgl. Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Neudruck der 2. Aufl., Stuttgart o. J. (1957), und Rolf Ebbighausen, *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie*, Berlin 1969.

Norm gegenüber zynischen oder „realistischen“ Abweichungen von der Norm¹¹⁾.

— Die Umformulierung der demokratischen Norm im Sinne einer Verminderung des emanzipatorischen Anspruchs, um sie mit der Realität einer von Eliten gesteuerten Parteienkonkurrenz zu versöhnen¹²⁾.

Für die Vertreter des letzteren Ansatzes erschien vor allem die „Krise des Parteimitglieds“ (und, wäre hinzuzufügen: der unteren und mittleren Funktionsgruppen) als unaufhebbar; man betrachtete die Parteimitglieder aufgrund objektiver Entwicklungen (z. B. Zentralisierung und Kommerzialisierung von Wahlkämpfen) selbst für die rein ausführende Wahlkampfbarkeit als überflüssig¹³⁾.

Diese bis zum Ende der sechziger Jahre geführte Diskussion war methodisch unzureichend:

— Beim radikaldemokratischen Ansatz wurde das Ausmaß gesellschaftlich-politischen Wandels verkannt, der die Voraussetzungen für partizipatorische Demokratie veränderte.

— Beim elitendemokratischen Ansatz war nicht nur das Aufgeben der radikaldemokratischen Norm bzw. ihre Anpassung an die gegebene Realität zu kritisieren¹⁴⁾, sondern auch eine technokratische Unterschätzung der positiven Funktionen von Partizipation zu konstatieren, die den möglichen Beitrag verstärkter Partizipation zur Erhaltung und Effizienzsteigerung des gegebenen Systems verfehlte¹⁵⁾.

Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre wurde die Diskussion auf eine neue Ebene gehoben. Zum einen durch die Arbeit von Naschold, der bei prinzipiell aufrechterhaltener (und neu begründeter) radikaldemokratischer Norm die gewandelten gesellschaftlich-politischen Voraussetzungen von Organisationsstrukturen und -prozessen einbezog und ihnen vor allem durch die Differenzierung der Entscheidungsarten und durch die Formulierung von Organisationskonzepten gerecht werden

¹¹⁾ Repräsentativ für diesen Ansatz: Wolfgang Abendroth, Das Problem der innerparteilichen und innerverbandlichen Demokratie in der Bundesrepublik, in: PVS, 5. Jg. (1964), S. 307 ff.

¹²⁾ Vgl. z. B. die Arbeiten von Max Weber, McKenzie, Hennis und Hättich.

¹³⁾ Vgl. Leon D. Epstein, Political Parties in Western Democracies, New York 1967.

¹⁴⁾ Vgl. Gisela Zimpel, Selbstbestimmung oder Aklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972.

¹⁵⁾ Vgl. Wolf-Dieter Narr, Frieder Naschold, Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971, und Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972.

wollte, die die gewandelten Verhältnisse mit dem aufrechterhaltenen partizipatorischen Anspruch vermittelten, d. h. durch die Empfehlung eines innerparteilichen Gruppenwettbewerbs als mittelfristige Demokratisierungsstrategie. Wo Naschold spezifische sozialstrukturelle Bedingungen und unterschiedliche Systemfunktionen der Organisationen nicht systematisch in die Analyse einbezog¹⁶⁾, und damit die Aufrechterhaltung, wenn nicht Steigerung der Effizienz bei Ausweitung der Partizipation als möglich behauptete, war damit eine unkritische Hinnahme der gegebenen Organisationsfunktionen impliziert. Da diese aber vielfach inhaltlich undemokratisch sind¹⁷⁾, kann „Demokratisierung“ in diesem Ansatz auch Partizipationsausweitung für undemokratische Entscheidungen bedeuten. Dieser Fehler wurde in den Arbeiten vermieden, die eine verschärfte kritische Sonderung der integrativen und subversiven Momente der Partizipation nahelegten und die positive Funktionalität (im Sinne der Systemstabilisierung) von Partizipationsausweitung betonten¹⁸⁾.

Bei diesem Diskussionsstand liegt es nahe, empirisch zu prüfen,

a) wieweit innerparteilicher Gruppenwettbewerb tatsächlich ein organisationspolitisches Instrument sein kann, um unter gewandelten gesellschaftlich-politischen Bedingungen zur Partizipationsausweitung beizutragen,

b) ob diese Partizipationsausweitung — wenn und soweit sie empirisch festzustellen ist — überwiegend integrativ oder subversiv wirkt

¹⁶⁾ Die prinzipielle Betonung der System-Umwelt-Beziehung, vermittelt über die Funktionen der Organisation im Gesamtsystem, war zwar ein methodischer Fortschritt (vgl. Naschold, Organisation und Demokratie, a. a. O., S. 45 f., 58), daß die Systemfunktionen der Parteien aber nicht wenigstens ansatzweise auf soziale Klassen/Schichten und Interessen bezogen wurden (vgl. Naschold, a. a. O., S. 46, 54), hat dazu beigetragen, daß die Diskussion vielfach formal bleiben konnte. Für letzteres ist die Arbeit von Wolfgang Jäger (Hrsg.), Partei und System, Stuttgart 1973, ein Beispiel.

¹⁷⁾ Zur Diskussion von demokratischem bzw. undemokratischem „output“ vgl. Vilmar, a. a. O., S. 121 ff.

¹⁸⁾ Vgl. die in Anm. 15 zitierten Titel von Narr/Naschold (die entsprechenden Passagen stammen von Narr) und Offe. Das Problem selbst war auch schon bei Naschold präsent, vgl. z. B. seinen Begriff der „Pseudo-Beteiligung“ und seine Kritik der Human-Relations-Schule. Die Arbeit von Reimann Gronemeyer, Integration durch Partizipation?, Frankfurt 1973, sieht eine prinzipielle Ambivalenz der Partizipation hinsichtlich der integrativen und subversiven Funktionen, ohne m. E. ausreichend zu klären, unter welchen Bedingungen die eine oder die andere Funktion überwiegt.

und welche Funktionen im einzelnen ihr für die Partei bzw. das Gesamtsystem zukommen. Bevor die zusammenfassende Auswertung einer Fallstudie unter diesen Fragestellungen vorgenommen wird, ist das Konzept des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs noch näher zu begründen:

a) Welche Mittel zur innerparteilichen Partizipationsausweitung außer dem innerpartei-

lichen Gruppenwettbewerb werden in der Parteienforschung diskutiert? Wie sind sie einzuschätzen?

b) Wie läßt sich der innerparteiliche Gruppenwettbewerb systematisch als ein organisationspolitisches Konzept begründen, das den gesellschaftlich-politischen Herausforderungen an die radikaldemokratische Norm entgegenkommt, ohne diese aufzugeben?

III. Strategien innerparteilicher Partizipationsausweitung

Es lassen sich vier Strategien zur Partizipationsausweitung unterscheiden:

Institutionelle Änderungen. Dabei wäre vor allem zu denken an institutionelle Änderungen, die die Entscheidungspartizipation von Mitgliedern und Delegierten erhöhen können, wie Referendum, Verlagerung von Entscheidungen von der Delegierten- auf die Mitglieberebene, Abschaffung des ex officio-Stimmrechts, Einführung des imperativen Mandats etc.¹⁹⁾ Empirisch ist die institutionelle Anpassungsreform²⁰⁾ wahrscheinlicher als die institutionelle Änderung mit dem Ziel der partei-internen Demokratisierung. Demokratisierung von Institutionen ist auch innerparteilich am ehesten dort zu erwarten, wo die Träger politischer Macht bzw. Herrschaft durch eine organisierte Gegenbewegung, d. h. durch innerparteiliche Opposition, in Frage gestellt werden²¹⁾. Grundsätzlich zeigt sich hier ein Zirkel: Bestimmte institutionelle Regelungen könnten Bedürfnis und Bereitschaft zur Partizipation stärken, die Durchsetzung solcher Regelungen ist aber nur bei verstärkter Partizipation möglich. Die begrenzte Wirksamkeit bzw. Realisierbarkeit institutioneller Änderun-

gen weist hin auf die Relevanz sozialpsychologischer Faktoren, die im folgenden als drei Gruppen von Partizipationsmötiven diskutiert werden.

Verstärkung der ideellen Motivation. Der Partizipations-Appell im Sinne der Betonung einer abstrakten Beteiligungsnorm („Bürgerpflicht“) dürfte für Partizipation weitgehend folgenlos sein. Wieweit die Betonung einer parteispezifischen, das formale mit dem inhaltlichen Moment kombinierenden Partizipationsnorm (z. B. „Sozialistische Demokratie“) relevante Unterschiede zwischen den Parteien erbringt, ist systematisch noch nicht untersucht worden; zweifelhaft bleibt auch hier, ob die Akzentuierung des ideellen Faktors für sich eine relevante Basis für Partizipationsausweitung darstellen kann. Wichtiger scheint die gesamtgesellschaftliche Bedeutungszumessung für ideologische Konflikte zu sein, wie sie in den Begriffen „Ideologisierung“/„Entideologisierung“ festgehalten wird. Da „Entideologisierung“ die innerparteiliche Partizipation reduziert²²⁾, könnte „Ideologisierung“ zu innerparteilicher Partizipationsausweitung führen. Es ist aber anzunehmen, daß „Ideologisierung“ von Parteien nicht im Interesse (des sekundären Effekts) der Partizipationserhaltung bzw. -ausweitung gesteuert wird, da die gesamtgesellschaftlichen Voraussetzungen und Folgen einer Strategie der „Ideologisierung“/„Entideologisierung“ für die Parteien immer wichtiger sind als deren Auswirkungen auf das in allen Parteien nachgeordnete Ziel, die Partizipation von Parteimitgliedern zu ermöglichen. „Ideologisierung“ oder „Entideologisierung“ können also keine unmittelbaren „Instrumente“ einer innerparteilichen Demokratisierungsstrategie darstellen. Durch sie bewirkte Veränderungen in der Partizipation der Parteimitglieder sind — mehr oder weniger erwünschte

¹⁹⁾ Zur Reichweite von Änderungen des institutionellen Faktors vgl. J. David Edelstein, *An Organizational Theory of Union Democracy*, in: *American Sociological Review*, Bd. 32 (1967); für die Bundesrepublik Deutschland: Ute Müller, *Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien*, Mainz 1967; Bodo Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, a. a. O.; Ulrich von Alemann, *Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des Deutschen Parteiengesetzes von 1967*, in: *PVS*, 13. Jg. (1972), S. 181 ff.

²⁰⁾ Ein Beispiel dafür ist die institutionelle Veränderung einer ineffizient gewordenen Führungsstruktur (wie bei der SPD 1958), die nicht Herrschaft abbauen, sondern effizienter machen soll.

²¹⁾ Dies ist eine Hypothese, die empirisch zu überprüfen wäre. Die Analyse des langjährigen Gruppenwettbewerbs in der Berliner SPD (s. u.) zeigt, daß die demokratisierende Wirkung innerparteilicher Opposition sich eher auf eine Veränderung der realen innerparteilichen Machtstruktur bezieht als auf eine Veränderung der Herrschaftsstruktur.

²²⁾ Belege dafür finden sich in der 1975 im Westdeutschen Verlag erscheinenden Arbeit des Verfassers „Konflikt und Demokratie in Parteien“.

— *Nebenwirkungen* einer aus gesamtgesellschaftlichen Macht- und Konfliktbeziehungen begründeten Gesamtstrategie der Partei.

Verstärkung der materiellen Motivation. Ob Partizipationsausweitung durch materielle Anreize²³⁾ kritisch interpretiert²⁴⁾ oder eher systemimmanent als gleichrangig neben anderen Mitteln der Partizipationsausweitung diskutiert wird²⁵⁾ — unbestritten ist, daß die Aussicht auf materielle Belohnung einen zunehmend wichtigeren Teil der Partizipationsmotivation ausmacht. Dieses Mittel der Partizipationsausweitung erscheint aber selbst im technokratischen Kontext als problematisch, da die Zahl der materiellen Belohnungen begrenzt ist, so daß einerseits nicht alle bedacht werden können, andererseits die Partizipation auch der materiell Belohnten häufig nur so lange anhält, wie realistische Aussicht auf materiellen Zuwachs besteht. Vom kritischen Standpunkt aus gesehen führt eine Strategie der Partizipationsausweitung, die primär den individuellen egoistischen Nutzen anspricht, zu integrativer Partizipation, bei der vor allem die Identifikation der Aktivbürger mit ihrer Organisation und über sie mit dem System gefestigt wird. Das heißt, daß besonders hier die zur Partizipationsausweitung eingesetzten Mittel sich am Inhalt der Partizipation wiedererkennen lassen.

Verstärkung der sozialen Motivation. Hier ist vor allem die soziale und emotionelle Anerkennung des einzelnen in der Gruppe gemeint, die gefördert wird, wenn die politischen Führer einen „demokratischen Führungsstil“ praktizieren, d. h. die Partizipation der Organisationsmitglieder fördern²⁶⁾. Daß demokrati-

²³⁾ Darunter werden vielfältige Formen mit meist indirekten materiellen Folgen gefaßt, vor allem aber die Formen materieller Belohnung, die die Parteien aufgrund ihrer Kontrolle des Staatsapparats einsetzen können: Stellen- und Aufstiegsvermittlung im öffentlichen Dienst, Vergabe von Aufträgen des öffentlichen Dienstes (z. B. Bauaufträge), Beschaffung von öffentlich gebauten Wohnungen etc.

²⁴⁾ Oft aufgrund einer radikaldemokratischen Position, die eine (zumindest dominant) ideelle Motivation für politische Partizipation als adäquat unterstellt. Vgl. z. B. Ossip K. Flechtheim, Zur Frage der innerparteilichen Demokratie, in: Neue Kritik, 2. Jg. (1961), H. 8; Zeuner, Innerparteiliche Demokratie, a. a. O.

²⁵⁾ Vgl. z. B. Hans-Otto Mühleisen, Theoriebildung und politische Parteien. Bestandsaufnahme und Entwicklungsmöglichkeiten, Diss., Freiburg 1970; Jäger, Partei und System, a. a. O.

²⁶⁾ Vgl. dazu Amitai Etzioni, Soziologie der Organisationen, München 1967, und Naschold, Organisation und Demokratie, a. a. O.

scher Führungsstil zur Partizipationsausweitung von Parteimitgliedern führen kann, ist weniger zweifelhaft als es die Prämissen dieses Satzes sind: das Interesse der Parteiführer an der Ausweitung von Entscheidungspartizipation der Parteimitglieder und -funktionäre und die Bereitschaft, auch solche inhaltlichen Resultate der Partizipationsausweitung — bei Aufrechterhaltung des demokratischen Führungsstils — hinzunehmen, die den Interessen der politischen Führer zuwiderlaufen. Ein dauerhafter demokratischer Führungsstil scheint überwiegend nur auf Druck von unten realisierbar²⁷⁾.

Die dargestellten Mittel der Partizipationsausweitung sind

— entweder wenig oder gar nicht von oben steuerbar (z. B. ideelle Motivation) oder begrenzt steuerbar, dann aber unvermeidbar mit bestimmten inhaltlichen Konsequenzen versehen (materielle Motivation — integrative Partizipation) oder,

— wo sie unmittelbar die Veränderung der Macht- bzw. Herrschaftsstruktur zur Voraussetzung haben (institutionelle Änderungen und Änderungen durch demokratischen Führungsstil), nur durch mehr oder weniger organisierten Druck von unten zu realisieren oder, — wo sie von innerparteilichen Führungsgruppen überhaupt einsetzbar sind, primär auf die Erweiterung der Organisationspartizipation, nicht der Entscheidungspartizipation gerichtet (vor allem auf Steigerung der Mitgliederbeteiligung am Organisationsleben auf der untersten Organisationsstufe).

Jedes der Mittel für sich genommen verfügt über eine relativ begrenzte Wirksamkeit und ein geringes inhaltliches Änderungspotential. Es ist anzunehmen, daß diese Mittel eher wirksam sind, wo sie in einem Konzept des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs kombiniert bzw. integriert werden können. Die beiden wichtigsten Faktoren für Partizipationsausweitung — die verschiedenen sozioökonomischen und Sozialisations-Variablen des einzelnen einerseits, der innerparteiliche Gruppenwettbewerb andererseits — entstehen aber grundsätzlich, oder doch primär, unabhängig von innerparteilichen Strategien der Partizipationsausweitung, d. h. sie haben nur *Folgewirkungen* für innerparteiliche Partizipation und sie sind mit allein innerorganisatorischen Mitteln nicht oder nur wenig steuerbar.

²⁷⁾ So auch Naschold, a. a. O., S. 93.

IV. Innerparteilicher Gruppenwettbewerb als demokratisches Organisationsmodell

Innerparteilicher Gruppenwettbewerb ist als ein Organisationsmodell zu begründen, das trotz des strukturellen Unterschieds gegenüber dem ursprünglichen, bzw. „reinen“ Modell direkter Organisationsdemokratie — durch Elemente der Repräsentation und der organisierten antagonistischen oder dialogischen Pluralität²⁸⁾ — „eine möglichst weitgehende Annäherung an die ursprüngliche Funktion der direkten Demokratie“²⁹⁾ erreicht und dabei die durch gesellschaftlich-politischen Wandel entstandenen oder verschärften Probleme der Organisation berücksichtigt³⁰⁾. Im folgenden werden vier objektive, vom unterschiedlichen Willen zur Demokratisierung zunächst unabhängige Probleme skizziert. Dabei ist anzudeuten, wie traditionelle direkt-demokratische Organisationskonzepte versagen, insofern sie — implizit oder explizit —

a) demokratisches Handeln primär vom einzelnen her konzipieren und Organisation als Zusammenfassung von Individuen verstehen (was bei der Behandlung des Problems innerparteilicher Opposition besonders deutlich wird) — diese einzelnen aber als einzelne prinzipiell unfähig sind zur Bewältigung der neu entstandenen Probleme,

b) eine vorgegebene Homogenität bereits aufgeklärter Interessen und politischer Optionen unterstellen, wo politisches Bewußtsein und

Handeln der einzelnen und der organisierten Gruppen erst Ergebnis intensiver, kontinuierlicher und langdauernder wechselseitiger Kommunikation bzw. Aufklärung sein kann, die sich gleichfalls unter gewandelten gesellschaftlich-politischen Bedingungen nicht anders als kollektiv realisieren läßt.

Die vier relevanten Probleme sind:

1) Umfang und Komplexität politischer Probleme

Der Umfang der vom Staat und damit prinzipiell auch von den Parteien zu bearbeitenden Probleme wuchs in dem Maße, wie umfassende und alle gesellschaftlichen Bereiche abdeckende Interventionen des Staates zur Aufrechterhaltung des zur Selbststeuerung unfähig gewordenen sozioökonomischen Systems notwendig wurden. Die Komplexität erhöht sich durch die inner- und zwischengesellschaftliche Vermehrung der Subsysteme und die Vermehrung der Art und Zahl ihrer Verbindungen. Dem zunehmenden Umfang und der wachsenden Komplexität der politischen Probleme kann der einzelne allenfalls auf einem einzelnen Gebiet gerecht werden, eine Gruppe dagegen durch Arbeitsteilung und Spezialisierung auf vielen Gebieten. Gruppen sind eher dazu imstande, die systematische Beschaffung und Verarbeitung von Informationen aus Verwaltung, Verbänden, Wissenschaft und Massenmedien zu besorgen. Auch Gruppen werden in diesen Möglichkeiten so eingeschränkt sein, daß sie sich auf zahlenmäßig relativ wenige, aber grundlegende Entscheidungen, meist vom Typ der Innovationsentscheidung, konzentrieren müssen.

2) Organisationskomplexität

Die Organisationskomplexität bezieht sich auf Struktur und Multifunktionalität der Organisation. Für Gruppen mit gesamtgesellschaftlicher Demokratisierungsstrategie zeigt sich die Organisationskomplexität sowohl *innerhalb* wie *zwischen* drei miteinander zu vermittelnden Funktionsbereichen:

— Massenmobilisierung / Bewußtseinsbildung und „Übersetzung“ der Interessen gesellschaftlicher Gruppen in die von der Partei zu verfolgende Politik.

— Durchsetzung dieser Politik auf den verschiedenen Organisationsebenen der Partei.

²⁸⁾ Zu letzterem vgl. Lucio Lombardo-Radice, Pluralismus in marxistischer Sicht, in: *Werkhefte*, 19. Jg. (1965), H. 8/9.

²⁹⁾ Naschold, *Organisation und Demokratie*, a. a. O., S. 54.

³⁰⁾ Dieses Organisationsmodell hat theoretisch und praktisch seine Wurzeln in der Geschichte der Arbeiterbewegung. Für den linken Flügel der SPD in der Weimarer Republik vgl. Anna Siemens, *Parteidisziplin und sozialistische Überzeugung*, Berlin 1931, und Fritz Bielow u. a., *Die Organisation im Klassenkampf*, Neuaufg. Frankfurt 1967. Während der ersten Krise des linken Flügels der SPD in der Bundesrepublik knüpfte Seifert auch an diese theoretischen Schriften an. Vgl. Jürgen Seifert, *Innerparteiliche Opposition*, in: *Frankfurter Hefte*, 15. Jg. (1960), H. 11. Die Ende der 60er Jahre verbreitete Diskussion über innerparteilichen Gruppenwettbewerb ging einerseits von Seifert, andererseits von einer vertieften Rezeption der Studie von Seymour Martin Lipset u. a., *Union Democracy*, Garden City, New York 1962, und den auf ihr basierenden Arbeiten aus. Als Namen für diese Diskussion mögen stehen: Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, a. a. O.; Naschold, *Organisation und Demokratie*, a. a. O.; Rolf Ebbighausen, *Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie*, Berlin 1969.

— „Übersetzung“ des Parteilwillens in organisiertes Handeln innerhalb des Staatsapparats (Parlamentsfraktion, Regierung, Verwaltung). Solcher Organisationskomplexität versucht die Partei durch formelle Institutionen zu entsprechen (Vorstände, Fraktionen etc.). Nur ein arbeitsteilig operierendes Kollektiv, das innerhalb der Partei alternative Positionen vertritt, hat die Chance, ähnlich wie die Vorstands- bzw. Mehrheitsgruppen der Organisationskomplexität gerecht zu werden. Erst in größeren Gruppen können die spezifische Form der Arbeitsteilung und Kooperation, der Rotation und Überschneidung der verschiedenen Funktionen in den drei Funktionsbereichen und z. B. auch zwischen den Funktionen der Analyse und Programmbildung einerseits, den verschiedenen Formen praktischer Politik andererseits, zum Zuge kommen. Ein Erfolg in nur einem der drei Funktionsbereiche leistet nur einen geringen Beitrag zum gesamtgesellschaftlichen Wandel.

3) Technische Faktoren

Hohe Mitgliederzahl, große räumliche Ausdehnung der Organisation, Knappheit der zur Verfügung stehenden Zeit sind drei technische Faktoren, die der Realisierung direkter Demokratie im Wege stehen. Stand in der traditionellen Diskussion der erste Faktor im Mittelpunkt³¹⁾, so gelten heute als primär wichtig die „Schranken, die der Größe der Organisation und der Zahl ihrer Mitglieder durch den Raum- wie Zeitfaktor gesetzt werden“³²⁾. Innerparteiliche Gruppierungen können, wenn ihnen in ausreichendem Maße vielfältige, unabhängige inner- und außerparteiliche Kommunikationskanäle zur Verfügung stehen³³⁾, Diskussion und Entscheidungsfällung der vielen, im Flächenstaat voneinander getrennten und selbst unter Zeitknappheit stehenden Organisationsmitglieder initiieren bzw. organisieren und damit die Faktoren Zahl, Raum und Zeit als hemmende Faktoren direkter Demokratie modifizieren.

Der *Zeittfaktor* wird u. a. dadurch berücksichtigt, daß die große Zahl von Routine- und Zweckentscheidungen und auch die Krisenentscheidungen nur begrenzt zum Gegenstand der Demokratisierung gemacht werden, dagegen nach den Kriterien gesamtgesellschaftlicher

Relevanz und taktisch-strategischem Stellenwert ausgewählte Innovationsentscheidungen in den Mittelpunkt der Demokratisierungsversuche rücken³⁴⁾. Außerdem z. B. dadurch, daß Diskussionen nach von der Organisation und den Organisationsmitgliedern verkraftbaren Zeiträumen durch die Gruppierungen zu Entscheidungsalternativen gebündelt werden. Der *Raumfaktor* ist als hemmender Faktor dadurch zurückzudrängen, daß der innerparteilichen Opposition über-lokale und über-regionale Kommunikationskanäle zur Verfügung stehen, gleiche oder ähnliche inhaltliche Entscheidungsalternativen in allen Teilen der Organisation vorgelegt werden und Verbindlichkeit für die Entscheidungen der Parteimitglieder und -funktionäre gesichert wird.

Die große Zahl der Organisationsmitglieder verhindert bei solchem Organisationsmodell prinzipiell nicht deren Beteiligung an relevanten Entscheidungen, wohl aber deren massenhafte Mitwirkung an der Formulierung der Alternativen. Insofern bleibt die Zahl der Organisationsmitglieder ein relevanter hemmender Faktor für radikaldemokratische Organisationsmodelle.

4) Motivation

Gesellschaftliche Entwicklungstendenzen lassen die in der klassischen Demokratietheorie gemachte Annahme allseitiger Bereitschaft zur politischen Partizipation weitgehend als unrealistisch erscheinen. Es gibt viele gesellschaftliche, sich in Parteien wie in anderen politischen Institutionen reproduzierende Faktoren, die die verbreitete politische Apathie bedingen³⁴⁾, u. a. Konsum- und Freizeitmotivation, Karrieredenken³⁵⁾, Nutzenmaximierung und materielle Belohnung als das gesellschaftlich-politische Handeln leitende Gesichtspunkte³⁶⁾. Folgenlosigkeit des politischen Handelns des einzelnen bzw. der Übermacht der politischen Führungsfiguren und deren Abhängigkeit wiederum von funktionalen Imperativen des sozioökonomischen Systems, mangelnde Transparenz dadurch, daß die erhöhte Komplexität von den politischen Führungsgruppen zu scheinhaften Sach- und personalistischen Vertrauens-Alternativen reduziert

³¹⁾ Vgl. Naschold, Organisation und Demokratie, a. a. O., S. 53 f., 57.

³²⁾ A. a. O., S. 57.

³³⁾ Darauf hat vor allem Samuel H. Barnes, Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation. New Haven 1967, hingewiesen.

^{34a)} Begriffe aus der Entscheidungstypologie von Naschold, Organisation und Demokratie, a. a. O.

³⁴⁾ Über Tatsache und Erklärungsgründe schichtspezifischer Partizipation/Motivation wird weiter unten zu sprechen sein.

³⁵⁾ Vgl. Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973.

³⁶⁾ Vgl. C. B. Macpherson, Drei Formen der Demokratie, Frankfurt 1967, S. 56 f.

wird, etc. Wieweit innerparteilicher Gruppenwettbewerb solche grundlegenden Apathie-Faktoren auch nur modifizieren kann, bleibt zu prüfen. Möglich erscheint eine Kombination verschiedener, Partizipation bewirkender Motivationsgründe mit dem innerparteilichen Gruppenwettbewerb:

— ideelle: aufgrund der Politisierung, die mit einer primär sachlich-politischen Gruppenkonkurrenz verbunden ist,

— soziale: Vermittlung des Gefühls eigener Bedeutung sowohl als unmittelbar in einer der Richtungsgruppen Tätiger als auch als Adressat von Gruppendiskussionen und -werbung etc.

— materielle: Durch die Gruppierungen wird das Angebot an Ämtern, Aufstiegschancen, Dienstleistungen etc. vergrößert.

Diese Darlegungen mögen illustrieren, wie innerparteilicher Gruppenwettbewerb als ein gewandeltes gesellschaftlich-politisches Verhältnis angemessenes Organisationsmodell zur Annäherung an radikaldemokratische Normen verstanden werden kann. Allerdings ist nicht jeder innerparteiliche Gruppenwettbewerb

auf die radikaldemokratische Zielvorstellung zugeordnet — weder analytisch noch empirisch. Wo — analytisch — mit dem *Systemüberlebensmodell* gearbeitet wird, reduziert sich die Fragestellung auf die Bedingungsfaktoren für ein System von in sich meist sehr oligarchisch strukturierten Gruppierungen⁸⁷⁾. Wo im *Systemzielmodell* die Norm fortschreitender Demokratisierung aufgenommen wird, können auch Kriterien formuliert werden, die eine vorschnelle Identifikation demokratischer Normen mit halbdemokratischer Realität verhindern. Dazu gehören z. B.: Abbau oligarchischer Strukturen innerhalb der Gruppierungen, Stärkung der innerparteilichen Diskussion durch die Gruppenauseinandersetzungen, allgemeine Zugänglichkeit der Gruppierungen für Parteimitglieder, Transparenz der Gruppenauseinandersetzungen, Vermittlung von parteiinterner und parteiexterner Öffentlichkeit.

Wendet man sich der empirischen Überprüfung solcher Überlegungen zu, wird — zumindest im vorliegenden Fall — bald sichtbar, wieweit die Realität des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs hinter dessen theoretisch denkbaren Demokratisierungsmöglichkeiten zurückbleibt.

V. Innerparteilicher Gruppenwettbewerb in der Berliner SPD

Am Beispiel der Berliner SPD⁸⁸⁾ sollen empirisch folgende Probleme behandelt werden:

— Auswirkungen des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs auf Organisations- und Entscheidungspartizipation,

— Partizipationschancen innerhalb der Richtungsgruppen,

— Funktionen der durch Gruppenwettbewerb erweiterten Partizipation.

Der Fall der Berliner SPD eignet sich aus mehreren Gründen für eine solche Analyse. In der Bundesrepublik gibt es in keiner Partei ein Beispiel für einen ähnlich lang dauernden und entfalteteten innerparteilichen Gruppenwettbewerb wie in der Berliner SPD. Dort besteht seit 1950 ein innerparteilicher Gruppenwettbewerb, der in Konfliktintensität und Organisationsgrad variierte, vor allem seit den sechs

ziger Jahren aber voll institutionalisiert und fester (informeller) Bestandteil des normalen Organisationslebens der Partei ist. Die linke Richtungsgruppe in der Berliner SPD hat selbst den Anspruch gesetzt, durch den Faktionalismus (= Gruppenwettbewerb)^{88a)} die Demokratisierung der Organisation zu fördern — der Demokratisierungsmaßstab wird also nicht, wie es z. B. in der Studie von Naschold geschieht, von außen in eine prinzipiell beliebige Organisation hineingetragen. Der Konflikt zwischen den innerparteilichen Gruppierungen umfaßte relevante sachlich-politische Themen.

Untersuchungsebenen waren einerseits der Landesverband der Berliner SPD, andererseits der Kreisverband Charlottenburg mit seinen

⁸⁷⁾ Vgl. Lipset u. a., *Union Democracy*, a. a. O., und Barnes, *Party Democracy*, a. a. O.

⁸⁸⁾ Im folgenden fasse ich einige Ergebnisse meiner Arbeit *Innerparteiliche Opposition*, a. a. O., zusammen, wobei die dort gemachten Anmerkungen hier weitgehend fortgelassen werden.

^{88a)} Im folgenden werden *Faktion* und *Gruppierung*, *Gruppenwettbewerb* und *Faktionalismus* gleichbedeutend verwendet. Im Englischen dominiert der Begriff „faction“. Im Deutschen kann der Begriff „Fraktion“ nicht als wertneutral gelten. Er ist bei seiner Anwendung auf innerparteiliche Gruppierungen negativ besetzt. Die Begriffe „Gruppierung“ und der — allerdings weniger geläufige — Ausdruck „Faktion“ scheinen im Deutschen wertneutral.

Abteilungen (diese entsprechen den Ortsvereinen der westdeutschen SPD). In Charlottenburg wurde seit Ende der sechziger Jahre die Institutionalisierung und dann auch die interne Demokratisierung des Gruppenwettbewerbs im Vergleich zu den anderen Berliner Kreisverbänden relativ am weitesten getrieben. Hier kam es zu siebenmaligen „Machtwechseln“ zwischen den Gruppierungen seit 1959 — in dieser Form m. W. ein Sonderfall der deutschen, wenn nicht der westeuropäischen Parteiengeschichte.

Wie wirkte sich dieser innerparteiliche Gruppenwettbewerb auf die *Organisationspartizipation* in der Berliner SPD aus? Eine sozialwissenschaftliche These besagt, ein Konflikt in der Organisation steigere die Aktivität der Organisationsmitglieder³⁹⁾. Zwar sei Apathie eine von verschiedenen Möglichkeiten der Antwort auf Konflikte⁴⁰⁾, doch überwiege die stimulierende Funktion des Gruppenkonflikts gegenüber ihrer lähmenden Wirkung. Diese These bezieht sich zunächst auf die Organisationspartizipation, sie wurde durch empirische Arbeiten über den institutionalisierten innerorganisatorischen Gruppenwettbewerb mehrfach bestätigt⁴¹⁾.

Als Indikator für die Veränderung der Organisationspartizipation soll hier die *Mitgliederbeteiligung* in der Berliner SPD herangezogen werden. Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre wurde die durchschnittliche Beteiligung der Mitglieder an den Abteilungsver-sammlungen von den befragten Aktiven der Westberliner SPD in aller Regel mit 10 % der eingeschriebenen Mitglieder veranschlagt. Ein Unterschied zwischen Charlottenburg und anderen Kreisverbänden mit weniger oder keinem Faktionismus bestand nicht. Der Besuch der Wahlversammlungen war stärker, er betrug ungefähr 25 %. In Charlottenburg lagen in den sechziger Jahren die niedrigsten Anteile bei 25 % bis 30 %, die höchsten Anteile zwischen 50 % und 75 %. Dabei variierten die ungefähren Anteile im Kreisdurchschnitt zwischen

ca. 30 % für 1963, ca. 40 % für 1965 und 1967 und ca. 50 % für 1969.

Wo die sichere Mehrheit einer Gruppe zu erwarten war und die Mehrheit auch hart ausgespielt wurde, blieb die Minderheit zu Hause, das Ergebnis war eine geringe Wahlbeteiligung. Wo eine Abteilung hart umkämpft war, kam es zu einer höheren Beteiligungsrate — eine Folge des direkten Ansprechens der Gelegenheits-Aktiven oder Inaktiven durch die Aktiven. Zwar gab es spannungsarme Abteilungen mit stabiler Mehrheit und gleichbleibend niedriger Wahlbeteiligung, es gab aber keine Abteilung mit gleichbleibend hoher Wahlbeteiligung. Hohe Wahlbeteiligung war immer das Ergebnis besonderer Mobilisierungsaktivität der Gruppierungen.

Machtwechsel war nicht immer verbunden mit hoher Wahlbeteiligung. Er kam auch bei geringer Wahlbeteiligung zustande, z. B. wenn die Mehrheit zerfiel oder wenn vorher durch die Entwicklung der Abteilung schon klar war, daß es eine ungefährdete neue Mehrheit geben würde. Die oft eindrucksvollen Beteiligungs-raten für die Wahlversammlungen relativieren sich rasch, wenn man sie der normalen Versammlungspartizipation gegenüberstellt. Die Aktivierung der meisten Mitglieder blieb punktuell auf den einen Tag der Abteilungswahl bezogen.

Als Hinweis auf die Steigerung der Organisationspartizipation durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb kann auch der überproportionale Anteil der Debattenredner aus der linken Richtungsgruppe auf dem Landesparteitag betrachtet werden. Vor allem die Aktivität der innerparteilichen Opposition modifiziert die sonst häufig anzutreffende Erscheinung der schweigenden Mehrheit, die sich durch professionelle Redner (Vorstandsmitglieder, Abgeordnete etc.) artikulieren läßt.

Wie groß war die *Entscheidungspartizipation*? Zwischen 1950 und 1970 wurden inhaltlich relativ bedeutungsvolle, alternative Entscheidungen auf Landesebene gefällt, die zuvor in der ganzen Organisation intensiv diskutiert worden waren und wozu es (Willensbildungs-) Entscheidungen der beiden unteren Ebenen gab, deren Ergebnisse durch Delegierte nach oben getragen wurden. Wichtige Beispiele dafür sind die Entscheidungen über

- Regierung oder Opposition (1951/52),
- Brandt oder Kressmann als Regierenden Bürgermeister (1957/58),

³⁹⁾ Vgl. Lewis A. Coser, *Theorie sozialer Konflikte*, Neuwied 1967, S. 85.

⁴⁰⁾ Vgl. Robert E. Lane, David O. Sears, *Public Opinion*, Englewood Cliffs, New Jersey 1964, S. 41.

⁴¹⁾ Vgl. Lipset u. a., *Union Democracy*, a. a. O., S. 297 ff.; G. N. Ostergaard, A. H. Halsey, *Power in Co-Operatives*, Oxford 1965, S. 137 ff.; Andreas Villiger, *Aufbau und Verfassung der britischen und amerikanischen Gewerkschaften*, Berlin 1966; J. David Edelstein, *Countervailing Powers and the Political Process in the British Mineworkers' Union*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, 9. Jg. (1968), S. 268.

Daneben gab es eine ganze Reihe weiterer landespolitischer (sachlich-politischer und vor allem personell-politischer) und bundespolitischer Fragen, bei denen — dank der Aktivität der Gruppierungen — über Alternativen zu entscheiden war. Zwar gab es Alternativen und Entscheidungspartizipation der Mitglieder, aber es gab keine wirklich offenen Entscheidungssituationen. Der Inhalt der Alternativen war von den Führungsgruppen der Faktionen vorgefertigt, und die Gruppenführer übten auf die Anhänger ihrer jeweiligen Gruppierung einen argumentativen und moralischen Druck zur Konformität aus. Zudem gab es nicht-alternative Entscheidungen, deren Inhalt zwischen relativ wenigen linken und rechten Führern ausgehandelt wurde, und gegen die trotz teilweise vorhandenen Unmuts eine Alternative aus der Gruppierung heraus nicht mehr organisiert werden konnte (z. B. die innerparteilichen Koalitionsentscheidungen 1967 und 1971). Auch hierbei noch gab es durch die innerparteiliche Opposition — im Vergleich zum Üblichen — eine allerdings geringfügig verbreiterte Entscheidungsstruktur.

Verschafften die Gruppierungen so zu ausgewählten Themen Mitgliedern und Funktionären die Chance der Abstimmung über formulierte Alternativen, so ist nun noch genauer nach der *Verbindlichkeit der Entscheidungen* von Gremien unterer Organisationsebenen zu fragen. Zwar sahen alle Statuten des Berliner Landesverbandes bis 1969 die *Urabstimmung* als institutionelle Möglichkeit vor, doch wurde sie seit 1946 nicht wieder praktiziert. Es gab verschiedene Initiativen, aber nur in zwei Fällen hat man sich der Möglichkeit einer Urabstimmung tatsächlich genähert. Im einen Fall bemühte sich ein Teil der Linken um eine Urabstimmung zur Frage des Eintritts der SPD in die Große Koalition in Bonn 1966, im anderen Fall wollte ein Teil der Rechten eine Unvereinbarkeits- bzw. Ausschluß-Entscheidung für diejenigen linken Mitglieder und Funktionäre, die im Februar 1968 an der Berliner Vietnam-Demonstration der APO teilgenommen hatten. In beiden Fällen wurde die Urabstimmung nicht durchgeführt, obwohl die erforderliche Zahl von Unterschriften vorlag.

Bei konträren inhaltlichen Tendenzen hatten die Urabstimmungsaktionen von Rechten und Linken einige Gemeinsamkeiten:

Beide Aktionen

— wurden von Charlottenburger Linken bzw. Rechten initiiert, was auf den vergleichsweise hohen Politisierungsgrad dieses Kreisverbandes hinweist;

— wurden als Urabstimmung von der Führungsgruppe der jeweils initiiierenden Faktion nicht voll unterstützt, zum Teil desavouiert und von der jeweils gegnerischen Faktion bekämpft;

— ergaben sich zu aktuellen Anlässen (nicht etwa zu lange diskutierten grundsätzlichen Fragen). Sie sollten als Demonstration einer Einstellung dienen, von der die Initiatoren meinten, sie sei in der Mitgliedschaft weit verbreitet und stehe zumindest in ihrer Entscheidung und Eindeutigkeit im Gegensatz zu den Parteiführungsgruppen. Tatsächlich blieben die plebiszitären Aktionen hinter denen der Parteigremien zeitlich sehr bald zurück und wurden durch diese überholt;

— wurden nach relativ kurzer Zeit abgebrochen, ohne daß es zu einer Urabstimmung gekommen war;

— hatten insgesamt nur einen recht geringen Politisierungseffekt, was wesentlich auch auf die Abblockung durch die eigene und die gegnerische Faktion zurückzuführen ist.

Das *imperative Mandat* für die Delegierten der verschiedenen Parteiebenen war im Statut der Berliner SPD weder ausdrücklich vorgesehen noch verboten. Es gehört zu den spezifischen normativen Handlungserwartungen gegenüber den Mitgliedern von Wahlversammlungen, den von ihnen Delegierten ein „freies“ Mandat zu geben bzw. zu lassen, d. h., sie inhaltlich nicht zu binden, sondern allenfalls auszuwechseln bzw. — und dies gilt als das „Normalere“ — sie bei der nächsten Wahl nicht wieder zu wählen.

Es gab kein imperatives Mandat, mit dem die Mehrheit des delegierenden Gremiums alle ihre Delegierten auf der nächsthöheren Ebene hätte binden können. Was in der Berliner SPD praktiziert wurde, war das *imperative Mandat* der Richtungsgruppe. Dies wurde — pauschal gesehen — bei den Linken stärker praktiziert (und auch teilweise formalisiert) als bei den Rechten, es wurde bei den Linken in wesentlich größerem Maße politisch gutgeheißen als bei den Rechten, die damit erhebliche ideologische Schwierigkeiten hatten, und es wurde — zumindest in Charlottenburg — bei sachlich-politischen Fragen weniger strikt als bei perso-

nell-politischen Fragen praktiziert. Letzteres hing damit zusammen, daß in Charlottenburg die Minderheit von der Mehrheit oft nur wenige Stimmen trennte und nicht-einheitliches Stimmverhalten wichtige inner- und außerparteiliche Positionen kosten konnte, während sachlich-politische Fragen in der Regel auf Kreisebene nicht entschieden wurden.

Für Parteien wie für politische Systeme als ganze ist nicht nur relevant, wer an einzelnen beobachtbaren Entscheidungsvorgängen beteiligt ist, sondern von eher noch größerer Bedeutung ist, wer die Macht über den *Nondecision-making-process* hat. *Nondecision-making* kann definiert werden als die Unterdrückung von Alternativen zu im System herrschenden Werten oder Interessen, die verhindert, daß diese Alternativen artikuliert werden oder sich entfalten können⁴²⁾. Von den vier Formen des *Nondecision-making*⁴³⁾ sind für Parteien drei relevant: Ausübung von Macht; Appell an den existierenden *Bias* (dt. hier etwa herrschende Tendenz) des politischen Systems, um eine bedrohliche Forderung zu unterdrücken; Umgestaltung oder Verstärkung der herrschenden politischen Tendenz. Da die Partei ein engeres System ist als die Gesamtgesellschaft, sich in Konkurrenz gerade auch zu den jeweils inhaltlich angrenzenden Parteien befindet und sie oft ein Maximum an Geschlossenheit anstrebt, wird die Macht über die *Nondecisions* hier besonders rigide ausgeübt. In bezug auf die Wahrung des von ihr akzeptierten Konsenses der Gesamtpartei ist die innerparteiliche Opposition am *Nondecision-making* beteiligt, in bezug auf sie direkt berührende Themen ist sie Opfer des *Nondecision-making* der Parteiführung.

In der Berliner SPD erstreckte sich die Macht der Mehrheit zur Unterdrückung von Alternativen u. a. auf die sozialistische Alternative (seit 1959 z. B. hat die Forderung nach Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien den Landesparteitag nicht mehr beschäftigt), auf Zusammenarbeit mit Bündnispartnern links von der Partei (gegenüber den Kommunisten beteiligte sich ein großer Teil der Linken am *Nondecision* hinsichtlich einer linken innerparteilichen Minderheit) und auf die offene Kritik am amerikanischen Verbündeten.

In der Analyse der Berliner SPD lassen sich viele Beispiele für das *Nondecision* durch Ausübung von Macht mittels positiver und negati-

ver Sanktionen finden (vom Angebot des Aufstiegs innerhalb des Staatsapparats bis zum Ausschluß aus der Partei). Häufig waren auch die Appelle an die in der SPD herrschende politische Tendenz, um eine bedrohliche Forderung zu unterdrücken. Linken Forderungen sprach man z. B. die Legitimität ab, indem man sie als kommunistisch oder undemokratisch disqualifizierte. Z. T. wurden nach 1967 zunächst als „undemokratisch“ verurteilte Forderungen bzw. Forderungen von als „undemokratisch“ verurteilten Gruppen als „demokratische Reform“ in das Programm der Partei aufgenommen (z. B. in der Hochschulpolitik). Es wurde immer wieder gemahnt, das Godesberger Programm (bzw. dessen Interpretation durch den jeweils Mahnenden) nicht zu verlassen; es wurde appelliert, das freie, nicht das imperative Mandat zu praktizieren, etc. Der herrschende *Bias* der SPD wurde Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre durch Godesberger Programm, Unvereinbarkeitsbeschluß mit SDS etc. verstärkt, speziell in West-Berlin zusätzlich im Gefolge der APO-Aktivitäten, z. B. 1968 durch die Abgrenzungsschlüsse.

Welche *Partizipationschancen* boten sich nun innerhalb der Richtungsgruppen? Die Gruppierungen haben mehr oder weniger informelle Leitungskreise auf Kreis- und Landesebene aufgebaut. Dies sind innerhalb der Gruppierungen z. T. deutlich formalisierte und ausdifferenzierte Träger der Entscheidungskompetenz. Gerade bei der Linken schafft die Verbindung von formalisierter und teilweise demokratisierter Delegationsstruktur mit der Erwartung, das imperative Mandat einzuhalten, den Leitungsgremien einen großen Einfluß. Diese Leitungskreise entwickeln aber noch einmal aus sich heraus einen inneren Führungskern.

Die alte Linke zeigte eine offenkundig oligarchische Struktur, aber auch einzelne linke Kreise wurden von wenigen linken Führern „von oben“ geführt. Es ist sicher, daß die Demokratisierung der Leitungsstruktur, die in Charlottenburg begann und sich auf Landesebene Ende der sechziger Jahre fortsetzte, die Führer stärker der Kritik und Kontrolle unterwarf und sie zwang, durch Argumentations- und Überzeugungskraft die Zustimmung zu ihnen und zu ihrer Politik zu erlangen. Offen bleibt jedoch, ob die formale Demokratisierung auch den Kreis der faktisch Entscheidenden wesentlich erweitert hat.

Auf die Frage nach dem tatsächlich entscheidenden Kern der linken Gruppierung auf den

⁴²⁾ Vgl. Bachrach, Baratz, Power and Society, a. a. O.

⁴³⁾ Vgl. a. a. O., S. 44 ff.

verschiedenen Ebenen, dessen einheitliche Initiative sich in aller Regel durchsetzt und gegen dessen einheitlichen Willen eine andere Initiative kaum Aussicht auf Erfolg hat, wurde immer eine wesentlich kleinere Zahl von Leuten genannt, als die Leitungskreise umfassen.

Die Frage war bezogen auf die Charlottenburger Abteilungs- und Kreisebene und auf die Landesebene. Kreisverbände, die lange Zeit von der Alt-Linken beherrscht wurden (Tiergarten und Kreuzberg), waren in der formellen wie in der informellen Entscheidungsstruktur der linken Gruppierung weniger demokratisiert als solche Kreisverbände, in denen sich die Linke erst später herausbildete und keine oder keine sichere Mehrheit hatte (z. B. Charlottenburg und Zehlendorf). Es ist zu betonen, daß die Entscheidungsmacht der kleinen Gruppe nur gilt, wenn sie in sich einig ist. Sind die führenden Genossen unter sich uneinig, vergrößert sich die Zahl der Entscheidungsträger. Funktionäre, die offensichtlich nicht im inneren Entscheidungskreis standen, haben diesen Kreis für größer eingeschätzt, zumal wenn sie selbst dazu gehören wollten, als die, die offenbar tatsächlich zum Entscheidungskreis gehörten (die z. B. wußten, mit wem der Gruppenführer telefonierte, wenn etwas gemacht werden sollte). Diese Verzerrung trat schon bei einzelnen auf, die auf zwei Ebenen tätig waren, auf der einen Ebene zum innersten Entscheidungskern gehörten, auf der anderen nicht. Dort, wo sie nicht dazugehörten, schätzten sie den Entscheidungskern für größer ein als dort, wo sie dazugehörten.

Für die Charlottenburger Abteilung lautet die Regel, daß der Entscheidungskern meist auf sechs bis zehn Personen geschätzt, teilweise aber auch deshalb für größer gehalten wurde, weil innerhalb der Charlottenburger Linken sich in den letzten Jahren deutliche Divergenzen zeigten. Die Führungsgruppe soll einheitlicher in Personen-, kontroverser in Sachfragen sein. Es wurde betont, daß hinter den Entscheidungsträgern meist die Delegierten ihrer Abteilungen stehen, so daß ihr Gewicht im Entscheidungsprozeß zu einem Gutteil bestimmt wird durch das Stimmenpotential, das sie mobilisieren können.

Für die Linken auf Landesebene wurde ein Entscheidungskern von etwa sechs Personen genannt, der sich bemißt durch das Machtpotential, das diese Personen einzubringen haben.

Lassen sich solche geschätzten Oligarchisierungsdaten durch objektive Indikatoren ergänzen? Alle Linken, die von 1950 bis 1970 dem Landesvorstand angehörten, waren auch Mitglieder des jeweiligen linken Führungskreises auf Landesebene. In diesem Zeitraum nahmen 13 Positionsinhaber insgesamt 53 Landesvorstands-Positionen ein, davon entfielen auf acht Positionsinhaber, die viermal und häufiger eine Landesvorstands-Position besetzten, allein 44 Positionen⁴⁴⁾. 1952 bis 1970 besetzten 15 linke Positionsinhaber 49mal die Position eines Kreisvorsitzenden, davon nahmen sechs Positionsinhaber 37mal diese Position ein⁴⁵⁾. Zusätzlich wurde nach den linken „Rede-Oligarchen“ auf den Landesparteitag von 1950 bis Mai 1969 gefragt⁴⁶⁾. Zwölf der linken Diskussionsredner leisteten fünfmal oder häufiger Diskussionsbeiträge. Aus diesen zwölf Rednern kristallisiert sich eine noch kleinere Gruppe von sieben Delegierten heraus, die neunmal oder häufiger längere, inhaltliche Diskussionsbeiträge lieferten⁴⁷⁾.

Wenn auch vieles dafür spricht, daß die innerparteiliche Opposition die kleine Zahl der faktischen Entscheidungsträger der Mehrheit nur verdoppelte (womit es immer noch sehr wenige wären), so war doch der Kreis der Linken, der mehr oder weniger aktiv und mehr oder weniger ausschlaggebend am Gruppenprozeß beteiligt war, wesentlich größer. Bleibt auch die faktische Entscheidungskompetenz im System der „konstitutionellen Oligarchie“ in der Hand relativ weniger, so dient die Organisierung der Opposition doch offensichtlich der Rekrutie-

⁴⁴⁾ Im Fraktionsvorstand haben 1950—1970 16 linke Positionsinhaber 65 Positionen besetzt, dabei 5 Positionsinhaber allein 48 Positionen. Von den 13 Positionsinhabern im Landesvorstand hatten 8 auch Positionen im Fraktionsvorstand. Von den 8 linken Positionsinhabern im Landesvorstand, die viermal und häufiger dem Landesvorstand angehörten, waren 5 auch im Fraktionsvorstand.

⁴⁵⁾ Von den 15 linken Kreisvorsitzenden hatten nur 3 Positionen im Landesvorstand inne, 5 Positionen im Fraktionsvorstand.

⁴⁶⁾ Dabei wurden nur die meist zehnmütigen Diskussionsbeiträge zu politischen Fragen gerechnet. Die in der Regel kürzeren Beiträge z. B. zur Geschäftsordnung oder zu einem einzelnen Antrag im Prozeß der Abstimmung über die Anträge wurden nicht berücksichtigt. Sprach ein Delegierter auf einem Landesparteitag mehrmals, wurde das nur einmal aufgenommen.

⁴⁷⁾ Von den 12 linken „Redeoligarchen“ waren 9 Landesvorstandsmitglieder (von insgesamt 13), davon 5, die viermal und mehr im Landesvorstand vertreten waren (von insgesamt 8). Von den 12 waren nur 5 im Fraktionsvorstand (von insgesamt 16), nur 3 waren Kreisvorsitzende (von insgesamt 15).

rung qualifizierter Funktionäre. Dieser Gesichtspunkt wird vor allem vom Charlottenburger Kreisverband bestätigt, der zwar insgesamt schon von seiner sozialen Zusammensetzung her stark mittelschichtbestimmt ist, der aber durch den ausgeprägten Faktionismus, durch die personelle Alternative zwischen den Gruppierungen bis zum letzten Unterkassierer und durch Positionen bzw. Qualifizierungsmöglichkeiten innerhalb der Gruppierung reiche Möglichkeiten schafft, Führungsnachwuchs zu rekrutieren⁴⁶⁾ und die Leistungsfähigkeit der Funktionäre in einem gemischt kompetitivkooperativen System zu erhöhen. Die Fähigkeiten, die ausgebildet wurden, waren allerdings stark auf die Qualifikationserfordernisse der „Volkspartei“ bezogen: inner- und außerparteiliche Wahlwerbung und Arbeit in parlamentarischen Gremien. Eine intensive theoretisch-politische Schulung wurde von der Parteilinken nur ansatzweise und insgesamt völlig unzureichend in Angriff genommen.

Die Frage nach den Auswirkungen des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs auf die Partizipation der Organisationsmitglieder läßt sich in zwei Punkten zusammenfassen:

1. Innerparteilicher Gruppenwettbewerb förderte in der Berliner SPD nur sehr begrenzt die *Partizipationsausweitung*.

Die Ausweitung der *Organisationspartizipation* der Parteimitglieder erstreckte sich primär auf innerparteiliche Wahlen, vor allem dort, wo der Ausgang relativ offen war. Auch auf den verschiedenen Organisationsebenen trug innerparteilicher Gruppenwettbewerb (vor allem die Existenz einer innerparteilichen Opposition) zur verstärkten Organisationspartizipation bei (Häufigkeit der Sitzungen, Diskussionsbeiträge etc.). Eine von aktuellen Konflikten unabhängige, kontinuierliche Partizipationsausweitung wurde durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb im wesentlichen nicht bewirkt.

⁴⁶⁾ Die Parteilinke wollte so viele Linke wie möglich an politischer Verantwortung beteiligen und versuchte deshalb, die Ämterhäufung einzuschränken. 1971 sollten die linken Bezirksamtsmitglieder keine Mandate im Kreisvorstand übernehmen. Wenn ein Genosse in den Kreisvorstand gewählt wurde, war es fraglich, ob er auch in die Bezirksverordnetenversammlung kam. Als Prinzip galt: eine Position für einen Genossen, nicht mehr. Bei abweichenden Fällen sollten Vor- und Nachteile genau abgewogen werden. Nur so konnte man allen Linken, die aktiv sein wollten, eine Position verschaffen. Das war auch notwendig als Belohnung für die vielen „Läuferdienste treppauf, treppab“.

Die *Entscheidungspartizipation* der Mitglieder und Funktionäre wurde — im Vergleich zu einer Organisation ohne innerparteilichen Gruppenwettbewerb — erhöht. Sie blieb aber eingeschränkt u. a. aufgrund einer begrenzten Zahl kompetitiver Entscheidungssituationen, Mängeln in der Verbindlichkeit der von unten nach oben delegierten Willensentscheidungen, der Beschränkung auf in der Regel zwei vorgeformulierte sachlich-politische Alternativen.

Das *Nondecision-making* war weitgehend ein Monopol der Mehrheits- bzw. der Vorstandsgruppe, u. a. mit der Wirkung, daß die linke Richtungsgruppe z. B. zwischen 1959 und ca. 1967 weitgehend aus dem formellen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen wurde, d. h. für sie, daß sie aufgrund von Machtausübung (Disziplinarverfahren etc.), Appell an den und Verstärkung des herrschenden *Bias* daran gehindert wurde, Alternativen in den Entscheidungsprozeß einzubringen.

Begrenzt war auch die *Partizipation innerhalb der Gruppierung*. Zwar ist hier eine Partizipationsausweitung gegenüber Organisationen ohne innerparteilichen Gruppenwettbewerb festzustellen⁴⁹⁾ und hat sich primär die linke Richtungsgruppe in den sechziger Jahren intern demokratisiert, aber es bleibt doch ein System der „konstitutionellen Oligarchie“, in dem die Oligarchisierung der Gesamtorganisation reproduziert und verdoppelt wird. Die vorhandenen Modifikationen lassen kaum Ansätze in Richtung auf Reduktion oder Aufhebung von Oligarchisierung erkennen.

2. Auch wo Partizipationsausweitung festzustellen ist, betrifft sie nicht überproportional gesellschaftliche „Unterschichten“. Im innerparteilichen Gruppenwettbewerb reproduziert sich in hohem Maße die gesamtgesellschaftlich konstaterbare schichtenspezifische Verteilung von Apathie/Partizipation⁵⁰⁾, wobei sich in linken und rechten Gruppierungen die Disproportionalität zugunsten der privilegierten sozialen Schichten — wie in der gesamten Partei — von Organisationsebene zu Organisationsebene steigert. Die Versuche zur „Gegensteuerung“ (in der Berliner SPD nur durch Ansätze von Schulungsarbeit bei der linken Gruppierung) blieben marginal.

⁴⁹⁾ Für weitere empirische Belege vgl. in der Arbeit Innerparteiliche Opposition, a. a. O., vor allem S. 160 ff.

⁵⁰⁾ Für die Bundesrepublik vgl. Jörg Steiner, Politische Partizipation und sozialer Status, in: *Offene Welt*, Nr. 97/98 (1968), S. 332 ff., und ders. *Bürger und Politik*, Meisenheim 1969.

Welche Funktionen hat nun die durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb bewirkte Partizipationsausweitung für die Partei? Die linke Opposition in der Berliner SPD wird toleriert, soweit sie Grundbedingungen des Systems akzeptiert. Unter diesen Bedingungen ist sie nämlich in hohem Maße funktional für die von der Rechten beherrschte Gesamtpartei. Dann dominieren ihre stabilisierenden Funktionen wie: Stimmengewinn bei Wählergruppen, die von der Parteirechten nicht mehr erreicht werden; Integration progressiver Randgruppen über die Partei in das gegebene System; Analyse zentraler gesellschaftlicher Widersprüche und Erarbeitung von Lösungsvorschlägen, von denen die Parteirechte sich diejenigen Teile aneignet, die für ihr Überleben — bei Fortbestehen der Widersprüche — erforderlich sind; Verschleierung des grundlegenden Gegensatzes zwischen sozialistischen Positionen und solchen der sozialen Demokratie. Unter diesen Bedingungen bedeutet dann auch die durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb (vor allem durch die innerparteiliche Opposition) ermöglichte Ausweitung der Partizipation — formal — zwar eine erweiterte, aber prinzipiell nach wie vor an privilegierte Funktionen gebundene Partizipation (Oligarchisierung) und — inhaltlich — eine Partizipation, die den von der Mehrheit definierten Konsens nicht prinzipiell überschreitet (integrative Partizipation).

Greifen wir zur Konkretisierung zwei Funktionsbereiche heraus, die vor allem aus der Handlungsperspektive des einzelnen große Bedeutung haben: die durch Partizipation bewirkte soziale und emotionelle Befriedigung der Parteimitglieder und die vermehrten Chancen für materielle Belohnungen. In Großorganisationen besteht ein Defizit sozialer und emotioneller Befriedigung der einzelnen Organisationsmitglieder. Mit der Intensivierung des Lebens in den Kleingruppen, aus denen sich die innerparteiliche Opposition zusammensetzt, erhöhen sich für den einzelnen die Chancen, in den zweckorientierten Großorganisationen soziale und emotionelle Befriedigung zu gewinnen. Können die (aus der Perspektive der Partei) möglichen Disfunktionen (z. B. gegenseitige Isolierung der Gruppen bzw. Abkapselung von der Gesamtpartei, Überwiegen der Gruppenloyalität über die Loyalität zur Gesamtorganisation) vermieden oder sogar die Identifikation mit der Gesamtorganisation — selbst über die oppositionellen Gruppen — noch gesteigert werden, dann kann innerparteiliche Opposition den „Volksparteien“ bei der Erfüllung ihrer primären Funktionen nützlich sein.

Es ist sicher, daß der Faktionismus für einen Teil der Mitglieder und Funktionäre der Berliner SPD eine Quelle von Frustrationen war. Für beteiligte Mitglieder und Funktionäre waren es die harten, häufig personalisierten Konflikte zwischen den Gruppierungen, der Konformitätsdruck und zusätzliche Spannungen innerhalb der Richtungsgruppe, die letztlich begrenzten Wirkungsmöglichkeiten innerparteilicher Opposition etc. Für nichtbeteiligte Mitglieder waren es die „ewigen Streitereien“ zwischen den Gruppierungen, das Ausgeschlossen sein von Gruppierungen, die das Leben in der Abteilung bestimmten, etc.

Für einen zahlenmäßig nicht sehr großen, aber aktiven Teil der Mitglieder war der Faktionismus — neben der Frustration, die er auch für sie gelegentlich oder häufiger bedeutete — eine Quelle sozialer und emotioneller Befriedigung. Das bezieht sich nicht so sehr auf die Fülle der zur Verfügung stehenden Ämter, die insgesamt gesehen einen sowohl relativ geringen parteiexternen wie auch parteiinternen Status haben. Wichtiger sind die — vom formalen Status unabhängigen — gegenseitige Anerkennung und Sympathie bei ungewöhnlich intensiven Kommunikationsbeziehungen. Hier ist innerhalb der Gruppierung ein Umfang und eine Intensität der Kontakt- und Kommunikationsbeziehungen möglich, für die viele keine Alternative in ihrem privaten und beruflichen Leben besitzen. Die soziale und emotionelle Befriedigung, die die Aktiven aus dem Faktionismus gewinnen können, hilft der innerparteilichen Opposition bei der Erfüllung ihrer Funktionen, sie hilft aber auch der gesamten Organisation, weil die Tätigkeit in ihr und für sie dadurch dem einzelnen als bedeutungsvoller und befriedigender erscheint.

Durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb werden für Parteimitglieder und -funktionäre mehr Kanäle zur Beschaffung gewünschter Güter (z. B. Verwaltungsstellen, Sozialbauwohnungen) geöffnet. Die Konkurrenz zwischen den Gruppen bedeutet, daß — in der Werbung um mehr Anhänger — auch mehr Güter angeboten werden, da die entsprechenden Ressourcen von zwei oder mehr Gruppen innerparteilichen Zwecken nutzbar gemacht werden. Der öffentliche Dienst war in der Westberliner SPD der große materielle Hebel, mit dem Aktivität und politische Richtung der Parteimitglieder bestimmt werden konnte. Dies galt von der untersten Ebene des Bezirksamts bis zu hochdotierten Spitzenpositionen in vom Staatsapparat abhängigen Positionen. Stellenbeschaffung

und Beförderung standen — soweit es die gesetzlichen Regelungen erlaubten — im Dienste beider Faktionen, was das Angebot insgesamt vermehrte und so zugleich für die innerparteiliche Opposition wie für die Gesamtpartei bei der Verfolgung ihrer Ziele funktional war.

Offensichtlich sind in einer „Volkspartei“ solche materiellen Hebel notwendig, um bei vielen Mitgliedern Aktivität für die Gesamtpartei wie für die arbeitsaufwendige Gruppenaktivität zu gewährleisten. Ein führender linker Funktionär, der in der Verwaltung arbeitet, sagte im Interview wie selbstverständlich: „Wenn ich jemand habe, der mich politisch unterstützt, kann ich und muß ich davon ausgehen, daß irgendwann auch mal eine materielle Besserung erreicht werden soll.“ Da die Funktionäre

einen wesentlich höheren Anteil an Verwaltungsbeschäftigten aufweisen, als die Gesamtmitgliedschaft, hat die Entschädigung durch Aufstiegsförderung im öffentlichen Dienst große Bedeutung. Die vor allem durch die Verwaltung vermittelten Entschädigungen können sich verselbständigen und zum faktischen Hauptinhalt der Gruppenarbeit werden. Für viele Mitglieder erfüllen die lokalen Parteiführer verschiedene andere Dienstleistungsfunktionen. Es ist klar, daß dort, wo Faktionismus besteht, diese Dienstleistungshilfen ein Mittel der Anhängerwerbung darstellen.

Im Ergebnis ist für den Fall der Berliner SPD bei aller Ambivalenz ein Übergewicht der integrativen Funktionen der durch Gruppenwettbewerb erweiterten Partizipation deutlich.

VI. Kritische Anmerkungen zu neueren Demokratisierungstheorien

Zum Schluß soll das Ergebnis begrenzter Partizipationsausweitung und der überwiegend integrativen Funktionen des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs kurz im Lichte aktueller Demokratisierungstheorien erörtert werden.

Die Arbeit von Hondrich⁵¹⁾ enthält keine systematische Demokratisierungsstrategie, sondern eine soziologisch-historische Analyse der Bedingungen und Grenzen von Demokratisierung. Eine zentrale These lautet, daß das politische System sich heute einer weitergehenden Demokratisierung im Sinne erweiterter und verstärkter Partizipationsrechte verschließe. Der wichtigste Grund dafür liege im hohen Komplexitätsgrad des politischen Systems, angesichts dessen Demokratisierung einzelner politischer Institutionen auf Kosten von deren Entscheidungs- und Kontroll-Leistungen gegenüber anderen Institutionen gehe. Da das politische System den eigenen Konflikt zwischen demokratischem Anspruch und Realität und die Konflikte, die aus anderen Subsystemen auf es zukommen, nicht mehr durch eigene Demokratisierung bewältigen könne, sei es objektiv notwendig — wolle man disfunktionale Apathie oder Ablehnung des Gesamtsystems nicht hinnehmen —, die Demokratisierungsforderung auf gesellschaftliche Subsysteme abzulenken (z. B. Hochschulen).

In der Analyse von Hondrich werden die Parteien nicht eigens erwähnt. In seiner Systematik könnten sie zu den „zentralen Institutionen

des politischen Systems“ gerechnet werden, für die er Regierung, Parlament und Exekutiv-Bürokratie nennt. Dann würde für die Parteien wie für Regierung und Parlament als öffentlich legitimierenden Instanzen der Wettlauf mit der hohen funktionalen Differenzierung bzw. dem hohen Komplexitätsgrad vor allem der Ministerial-Bürokratie gelten. „Demokratisierung in ihnen zu vertiefen, würde bedeuten, daß ihre Mitglieder einen noch größeren Kommunikations-Austausch in Form von Kritik und Rechtfertigung, Wahl und Abwahl bewältigen müßten und durch die Erfüllung dieser Demokratisierungs-Leistung in bezug auf alle anderen inhaltlichen Entscheidungs-Leistungen gegenüber den hoch-komplexen Bürokratien noch mehr in Rückstand geraten und abhängig würden.“⁵²⁾

Möglicherweise würde Hondrich die Parteien aber auch zu den „Interessen-Organisationen“ zählen. Auch für sie gilt „das gleiche demokratische Dilemma mit etwas anderen Akzenten: Auf der einen Seite läßt sich durchdringende Beteiligung auf breiter Basis dauerhaft nicht ohne Strukturierung mobilisieren, in der schon wieder der Oligarchie-Bazillus steckt. Auf der anderen Seite ist die innerorganisatorische Demokratisierung von Interessenverbänden in einem pluralistischen System, in dem man einen Verband durch Vertretung der eigenen Interessen braucht, ein zweiseitiges Schwert: Zeitweise erscheint sie nötig, um die oligarchisierende Elite des eigenen Verbandes

⁵¹⁾ Vgl. Hondrich, Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, a. a. O.

⁵²⁾ A. a. O., S. 115.

aus einer Verselbständigungs- und Fraternalisierungs-Tendenz mit den Eliten der gegnerischen Verbände, die sich aus der Logik häufiger Kommunikation und einem gemeinsamen Funktions-Interesse ergibt, zu den Interessen der Mitglieder zurückzuholen. Auf der andern Seite bindet jedoch der innerorganisatorische Konflikt und das Bemühen, im Demokratisierungs-Prozeß immer wieder einen Konsens zu finden, Leistungs-Kapazitäten, die der Interessen-Vertretung nach außen fehlen und die Leistung des Verbands, besonders in der Auseinandersetzung mit in sich geschlossenen gegnerischen Organisationen, herabsetzen.“⁵³⁾

Diese Analyse ist sehr global; wäre sie uneingeschränkt richtig, entzöge sie jeder unmittelbar auf das politische System gerichteten Demokratisierungsstrategie ihre Basis. Ohne zweifellos richtig erfaßte Elemente dieser Realanalyse in Frage zu stellen, seien doch einige Modifikationen bzw. kritische Fragen angebracht. Problematisch ist beispielsweise die Darstellung der Komplexität als wichtigstem, weiterer Demokratisierung im Wege stehenden „objektivem“ Faktor. Nicht getrennt werden dabei unbestreitbarer objektiver Komplexitätszuwachs und der Gebrauch, den bürokratisch-politische Machtgruppen im eigenen Interesse von diesem Komplexitätsargument machen: als einem Rechtfertigungsmittel für von demokratischen Einwirkungen ungeschmälerter Herrschaftsausübung. Indikatoren für die ideologische Funktion des Komplexitätsarguments sind der Zuschnitt der Bildungspolitik primär auf Bedürfnisse des Arbeitsmarkts, die „überschießende“, politisch verwertbare Qualifikationen nicht entstehen lassen⁵⁴⁾, und die Ausklammerung technologisch heute oder in näherer Zukunft möglicher Formen der Informationsverbesserung, der rationalen (nicht manipulierten oder personalisierten) Reduktion von Komplexität und der Partizipationsausweitung für „jedermann“. ⁵⁵⁾

Der mögliche Beitrag organisatorischer Zwischenträger (wie z. B. innerparteilicher Gruppenwettbewerb) wird von Hondrich vorschnell aufgrund der oligarchischen Ansteckungsgefahr

(„Oligarchie-Bazillus“) verworfen, nicht aber auf sein Leistungsvermögen zu einer beachtlichen Eigenkomplexität⁵⁶⁾, zur Erfassung und Bearbeitung der zunehmenden Komplexität politischer Fragen und zur Reduktion von Komplexität auf mindestens zwei Entscheidungsalternativen, die wenigstens punktuell einen größeren Kreis von Organisationsmitgliedern in Entscheidungen einbezieht. Anhand der Analyse der Berliner SPD ließe sich zeigen, daß nicht eine abstrakte Komplexitätssicherung, sondern die Machtsicherung politischer Führungsgruppen den Hauptgrund für die Abwehr innerparteilicher Demokratisierungsforderungen darstellt. Die linke Opposition allerdings, die von ihrem Anspruch her die Qualifizierung der Organisationsmitglieder und die rationale Reduktion von Komplexität (wesentlich über innerparteiliche Schulungsarbeit) hätte leisten müssen, konnte für sich aus Mangel an Zeit, Personen und materiellen Mitteln diese Aufgabe nicht erfüllen, wollte sie mit dem Komplexitätsanspruch der bürokratisch-politischen Eliten auf einer Höhe bleiben. — Außerdem erscheint in der Darstellung von Hondrich Komplexität als monokausaler Erklärungsfaktor, womit z. B. die wichtigen Probleme im Bedingungs-feld „Motivation“ ausgeblendet werden.

Der zweite Einwand gegen die Analyse von Hondrich richtet sich dagegen, daß die Partizipation strukturierenden Institutionen (innerparteilicher Gruppenwettbewerb ist eine spezifische Form davon) global wegen der — fraglos bestehenden — Oligarchisierungsgefahr verworfen werden, ohne daß geprüft wird, wie weit sie Oligarchisierung modifizieren und — durch entsprechende interne Strukturierung — ein Mittel neben anderen zur schrittweisen Annäherung an das radikaldemokratische Organisationsziel sein können. Ebenso undifferenziert wird die seit Michels herrschende Meinung von der Effizienz-minderung der Organisation in bezug auf ihre Umweltfunktionen durch innerorganisatorischen Konflikt wiederholt, ohne die gegenläufigen Resultate zu berücksichtigen, die verschiedene empirische Arbeiten erbracht haben.

Der pessimistischen und globalen These Hondrichs von der objektiven Unmöglichkeit, Teile des politischen Systems zu demokratisieren, steht bei Vilmar die optimistische, aber ebenso

⁵³⁾ A. a. O., S. 115 f.

⁵⁴⁾ Mitglieder höherer sozialer Schichten verfügen durch ihre meist höhere Bildung über größere Chancen, die Komplexität relativ besser selbständig zu bewältigen.

⁵⁵⁾ Vgl. Robert Jungk, Beteiligung der Bürger heute und morgen, in: Partizipation, Opladen 1970, S. 62 ff., und Wolf-Dieter Narr, Modell einer demokratischen Gesellschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 14. Jg. (1969), S. 725.

⁵⁶⁾ Nicht zuletzt dadurch, daß Gruppen der Intelligenz (vor allem aus Staatsapparat und Hochschulen) überproportional auch an der linken innerparteilichen Opposition beteiligt sind.

globale These von der Demokratisierbarkeit aller gesellschaftlich-politischen Subsysteme gegenüber⁶⁷⁾. Der hervorragende Stellenwert der politischen Parteien für eine Demokratisierungsstrategie wird an vielen Stellen betont, Parteien werden als einzige der im engeren Sinne politischen Institutionen zusammen mit den Gewerkschaften zum „Kernbereich“ (im Unterschied zum sekundären und peripheren Bereich) der Demokratisierung gezählt⁶⁸⁾. Dieser Ansatz scheint schon deshalb eher mit der Fallanalyse der Berliner SPD in Beziehung zu stehen, weil die Identifizierung von Sozialismus und Demokratie und das strategische Konzept „Demokratisierung“ wesentliche Zielprojektionen auch des linken Flügels der SPD sind.

So verdienstvoll die Arbeit von Vilmar z. B. bei verschiedenen Operationalisierungen ist, die für das Demokratisierungskonzept unerlässlich sind, so sehr bleibt doch die Arbeit hinter einer systematisch begründeten Strategietheorie zurück und entspricht in ihrem Kern eher einer mit Emphase formulierten Zusammenstellung von Praxisanleitungen — was nicht gering geschätzt werden soll, nur eben, zumal für den selbst gesetzten Anspruch, nicht ausreicht. Hier sei ein Punkt grundsätzlicher Kritik darin zusammengefaßt, daß diese „Theorie der Strategie“ mit ihrem betont voluntaristischen Element nicht aufbaut auf einer wenigstens umrißhaften Realanalyse (und deshalb eine skeptische Position *hinsichtlich der Demokratisierung des politischen Systems*, wie z. B. die von Hondrich, nicht einmal diskutiert wird), daß ferner den bei einer Umsetzung der Demokratisierungsstrategie in der Realität zu erwartenden gegenläufigen Tendenzen (Repression, Integration) zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und daß diese Strategie — dies hängt damit zusammen — in ihrer Effizienz nur in sehr geringem Maße einer Kontrolle durch die Realität unterworfen werden kann. Letzteres erklärt sich auch daraus, daß Demokratisierung

a) (zu Recht) kumulativ konzipiert ist, was in der vorliegenden Form aber beliebig gestattet, Mißerfolge in einem Subsystem mit zurückgebliebener Demokratisierung in einem oder mehreren anderen Subsystemen zu erklären bzw. zu entschuldigen (wobei naheliegt, daß diese Suche nach Gründen mangelnder Demokratisierung in Zirkeln verläuft);

⁶⁷⁾ Vgl. Vilmar, Strategien, a. a. O.

⁶⁸⁾ Vgl. a. a. O., S. 111.

b) als zeitlich unbegrenzt konzipiert ist, was im Zusammenhang mit der Tatsache, daß Demokratisierung

c) prinzipiell gradualistisch verstanden wird, bedeutet, daß es keine Fixpunkte institutionalisierten Systemwandels gibt (z. B. Regierungsgewalt in Händen von einer oder mehreren sozialistischen Parteien und umfassende Sozialisierung als zwar bei weitem nicht ausreichende, aber notwendige Bedingungen für eine Gesellschaft, in der Sozialismus und Demokratie tendenziell identisch werden sollen). Damit erfüllt das Konzept *von seiner Struktur her* eher Voraussetzungen für eine unbegrenzt verwendbare Rechtfertigungs-Ideologie (für „Reformpolitiker“), denn für ein Strategiekonzept, das aufgrund politischer Erfahrungen in präzise angebbaren Punkten revidierbar sein muß.

Die Vernachlässigung der integrativen Funktionen von Partizipation ist nicht etwa deshalb problematisch, weil Vilmar sie nicht sähe oder erwähnte⁶⁹⁾, sondern weil Vermeidung von Integration vielfach nicht oder nicht nur eine Sache „guten Willens“ ist, vielmehr ihre realen, oft auch materiellen Ursachen hat. Dies zeigt sich z. B. im relativ privilegierten sozialen Status, im Konkurrenzverhalten und in der Aufstiegsorientierung auch vieler linker Parteifunktionäre. Systematische Analyse hätte vor allem zu zeigen, wie solchen und vielen anderen Integrationsverfahren mit ihren realen Grundlagen zu begegnen wäre. Dies ist gerade für bereits formal demokratisierte und die demokratische Norm akzeptierende Organisationen wie die SPD notwendig, in der die aktiven Kader auch sehr wohl den Unterschied zwischen wichtigen und unwichtigen Entscheidungen erkennen können und die taktisch-strategischen Anleitungen des Vilmarschen Handbuchs in vielen Variationen bereits durchprobiert haben, dennoch aber die durch Repression und Integration gesetzten Schranken kaum zurückrennen konnten. Wo keine systematische Analyse der bisher sichtbaren hemmenden Faktoren bzw. Grenzen von Demokratisierung vorgenommen wird, gleicht „Demokratisierung“ mehr einem Universalkonzept für Menschen guten Willens, das sich durch Mangel an realitätsorientierter Selbstkritik möglicherweise selbst um eine größere Effizienz bringt.

⁶⁹⁾ Vgl. z. B. a. a. O., S. 166 ff. Allerdings tauchen diese wenigen Hinweise in der „popularisierten“ Zusammenfassung seiner Arbeit — bezeichnenderweise? — nicht mehr auf. Vgl. Fritz Vilmar, Systemveränderung auf dem Boden des Grundgesetzes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/74.

VII. Zur Reichweite innerparteilicher Demokratisierungsstrategien

Da die in den innerparteilichen Gruppenwettbewerb gesetzten hohen Erwartungen sich im Falle der Berliner SPD auch in einem längeren Zeitraum nicht erfüllten, wäre zu fragen, ob es daran liegen kann, daß dort ein relativ „festes Zweiparteiensystem“ bestand und nicht — wie z. B. Naschold aus SPD-spezifischen („Furcht vor Fraktionsbildungen“) und theoretischen Gründen für die Gesamtpartei empfahl — ein „oszillierendes Parteiensystem in Form informeller und offener Gruppen, die zu konkreten wie auch langfristigen Anlässen sich bilden“⁶⁰). Es spricht manches dafür, daß die auf politische Sachprobleme bezogene Kapazität solcher zahlreichen, für verschiedene Problembereiche sich bildenden ad hoc-Gruppen (ohne feste Mitglieder und Organisationsstruktur) in Hinsicht auf Informationsgewinnung und -verarbeitung, d. h. für theoretische Problemlösung, einem festen innerparteilichen Gruppensystem überlegen sind. Dies schon aufgrund der Rekrutierung der für den jeweiligen Problembereich Sachverständigen und/oder besonders Motivierten und aufgrund der Entlastung von einer Reihe anderer Funktionen. Diese „anderen“ Funktionen entscheiden aber erst über die Realisierungschance alternativer Problemlösungsvorschläge und über die politische Form ihrer Durchsetzung. Im Falle der SPD werden dabei drei wichtige Gesichtspunkte übersehen:

— In wichtigen Punkten gibt es zwischen Mehrheit und Minderheit (mindestens zwischen relevanten Teilen der Gruppierungen) in der SPD *grundlegenden Dissens*. Der grundlegende Interessen- und Wertdissens fördert Problemlösungsvorschläge, die in Inhalt und Entstehung spezifisch für die jeweilige Richtungsgruppe sind; ihm entsprechen andere Organisationsformen des Konflikts als sie der grundlegende Zielkonsens für die verbleibenden kontroversen Probleme benötigt.

— Grundlegender Zieldissens, Monopolisierung der Interpretation des „eigentlichen“ Wählerwillens bei den Führungsgruppen sowie deren Machtsicherungsinteressen sind Faktoren, die dem *Machtaspekt* neben dem, vielfach aber auch übergeordnet zum Informationsaspekt einen zentralen Stellenwert verleihen.

— Die Chance *interner Demokratisierung* wächst in sich organisierenden Richtungsgrup-

pen, sofern sie ihre internen Strukturen demokratisch formalisieren. Vor allem nimmt die Verbindlichkeit von Entscheidungen der Gruppierungen zu.

Daß es keine realistische Alternative zu fester Gruppenorganisation gibt, gleichzeitig aber die Disfunktionen solcher Organisationsweise unübersehbar sind (Verstärkung der Repression, Verlust der Dynamik etc.), gehört zum Dilemma der SPD-Linken. Das Problem der Grenzen innerparteilicher Partizipationsausweitung soll an einem Faktor verdeutlicht werden, der außerordentlich starken Einfluß auf die Partizipation hat: dem Bildungsfaktor. Dies gilt schon für die Organisationspartizipation, wesentlich stärker aber noch für die Entscheidungspartizipation in den Parteien. Gleichviel wie stark der Arbeiteranteil an Wählern, Mitgliedern und Funktionären auf der unteren Organisationsebene einer Partei ist, in den Parteiführungsgruppen dominieren immer stärker und in allen Parteien Organisationsmitglieder mit höherem Bildungsgrad⁶¹). Wo die Elitenrekrutierung sich mehr oder weniger naturwüchsig vollzieht, wie z. B. in den westeuropäischen „Volksparteien“, ist eine völlig einseitige Selektion der sozial und bildungsmäßig Privilegierten in Führungspositionen festzustellen⁶²), die mit den Argumenten gesteigerter Komplexität und korrespondierenden Qualifikationsanforderungen einerseits, innerparteilichen Marktprozessen („freie Auswahl“) andererseits in „Volksparteien“ weitgehend problemlos hingenommen werden. Anders stellt sich die Problematik in Kommunistisch/Sozialistischen Parteien, die ihre egalitären Ansprüche noch nicht auf aktuell vorhandene bzw. ohne Konfliktverschärfung gegebene Möglichkeiten zurechtgestutzt oder auf eine unbestimmte Zukunft vertagt haben.

Zu untersuchen wäre, wieweit diese Parteien durch gegensteuernde Maßnahmen die Ent-

⁶¹) Die verbleibenden und politisch relevanten Unterschiede zwischen den westeuropäischen Parteien unterschiedlichen Parteityps, vor allem zwischen den Kommunistischen und allen anderen Parteien, werden näher analysiert in der Arbeit des Verfassers *Konflikt und Demokratie in Parteien*, a. a. O.; hier soll nur die generelle Entwicklungstendenz betont werden.

⁶²) Für die Bundesrepublik vgl. Dietrich Herzog, *Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP*, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen (Hrsg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, Opladen 1973, S. 109 ff.

⁶⁰) Naschold, *Organisation und Demokratie*, a. a. O., S. 91.

scheidungspartizipation unterprivilegierter Gruppen innerhalb der Partei grundsätzlich verändern und damit zur realen Demokratisierung beitragen können. Unter „Gegensteuerung“ sind einerseits kontrollierende (partei-offizielle Präferenzbildung), andererseits qualifizierende (innerparteiliche Schulungsarbeit) Maßnahmen zu verstehen. Immerhin sind im westeuropäischen Vergleich die Kommunistischen Parteien die einzigen Parteien, die überhaupt noch relevante Arbeiteranteile an den Führungsgruppen aufweisen, die auch dem programmatischen Anspruch nach diese Präferenz (inzwischen auf Führungsebene faktisch eher: Minderheitsbeteiligung) vertreten und die durch vergleichsweise umfangreiche, vor allem aber kontinuierliche und intensive innerparteiliche Schulungsarbeit die Bildungsdefizite gesellschaftlich unterprivilegierter Parteimitglieder wettzumachen versuchen.

Ohne solche Bemühungen wird die Dominanz der Intelligenz in den Führungsgruppen der westeuropäischen Parteien bald absolut sein. Die Betonung eines „hohen allgemeinen Ausbildungsniveaus“⁶³⁾ als notwendige langfristige Voraussetzung innerparteilicher Demokratisierung scheint angesichts der an die Partei und andere politische Institutionen gestellten Anforderungen richtig, sie bleibt aber ein relativ unverbindlicher Hinweis bzw. nur eine Hoffnung, solange eine sehr ungleiche Verteilung von Bildungsqualifikation für das kapitalistische Gesamtsystem als immanent angesehen werden muß, in dem Bildungspolitik primär durch die Anforderungen des Arbeitsmarkts bestimmt wird. Demokratisierung im Sinne der Partizipationsausweitung heißt dann primär immer nur Umverteilung der Partizipationschancen innerhalb des Kreises der bildungsmäßig Privilegierten.

Daß die ungleiche Verteilung von Bildung eine prinzipielle Schranke für parteiinterne Demokratisierung darstellt, läßt sich nicht nur mit der Dominanz der Intelligenz in den Parteiführungsgruppen belegen. Eine Untersuchung der italienischen PSI, d. h. einer linkssozialistischen, sozialstrukturell heterogenen Partei (die z. B. auf der Ebene der lokalen Parteiführung noch einen erheblichen Anteil von Arbeitern aufweist), zeigt, daß Partizipation für diejenigen mit niedrigerem Bildungsgrad die politischen Kenntnisse und — dies bereits weniger — den „sense of efficacy“

verstärkt⁶⁴⁾. D. h., daß innerparteiliche Partizipation ein zum Schulsystem alternativer Weg des Erwerbs von politischen Kenntnissen und des „sense of efficacy“ darstellt. Gleichzeitig werden aber die Vorteile derjenigen mit höherem Bildungsgrad deutlich bestätigt. Sie sind denen mit niedrigerem Bildungsgrad hinsichtlich politischen Kenntnissen und „sense of efficacy“ auch dann überlegen, wenn sie innerparteilich wenig aktiv sind, und sie sind weit überlegen, wenn sie aktiv sind. Diejenigen mit niedrigerem Bildungsgrad können also durch Partizipation nicht die Vorteile derjenigen aufholen, die durch längeren Besuch von Schule bzw. Hochschule von Anfang an privilegiert sind.

Das gilt ganz besonders für die „ideelle Sensitivität“, unter der die Fähigkeit verstanden wird, politische Angelegenheiten mehr in allgemeinen politischen Begriffen zu sehen. Ideelle Sensitivität ist eine wichtige Voraussetzung für Führungstätigkeit innerhalb von Parteien, sie erlaubt, politische Ereignisse begrifflich zu erfassen, Alternativen zu formulieren, Tagespolitik mit der Programmatik der Partei zu rechtfertigen etc. Der wichtigste Erklärungsfaktor für den Grad an ideell-politischer Sensitivität ist der Bildungsgrad des einzelnen; je höher der Bildungsgrad, desto stärker die ideell-politische Sensitivität⁶⁵⁾. Die für den einzelnen verfügbare abstraktere Begrifflichkeit und die Gewinnung einer allgemeineren politischen Orientierung basieren auf der Fähigkeit zu abstraktem Denken, die ein längerer Bildungsprozeß vermittelt. Diejenigen mit hohem Bildungsgrad können ihre ideell-politische Sensitivität durch Partizipation noch weiter erhöhen, diejenigen mit niedrigerem Bildungsgrad verbleiben dagegen auch bei Partizipation auf ihrem niedrigen Niveau ideell-politischer Sensitivität. Partizipation vertieft bei dieser wichtigen Führungsqualifikation also die Kluft zwischen denjenigen mit niedrigem und jenen mit hohem Bildungsgrad zusätzlich. Eine intensive und langdauernde innerparteiliche Schulung, die solchen Qualifikationsvorsprung verringern oder einholen hilft, wird —

⁶⁴⁾ Hierzu und zu den folgenden Ausführungen vgl. Barnes, *Party Democracy*, a. a. O., und ders. *Participation, Education, and Political Competence: Evidence from a Sample of Italian Socialists*, in: *APSR*, 60 Jg., (1966), S. 348 ff. — Unter „sense of efficacy“ ist das Gefühl des einzelnen zu verstehen, durch seine Person politisch etwas bewirken zu können.

⁶⁵⁾ Vgl. Lipset u. a., *Union Democracy*, a. a. O., S. 409; Barnes, *Party Democracy*, a. a. O., S. 164 ff.; Raschke, *Innerparteiliche Opposition*, a. a. O., S. 148.

⁶³⁾ Naschold, *Organisation und Demokratie*, a. a. O., S. 83.

wo überhaupt — nur für wenige Parteimitglieder möglich sein.

Im Lichte solcher Ereignisse gewinnt die frühe sozialistische Kritik an Michels⁶⁶⁾ neues Gewicht, die gerade auf den Faktor ungleich verteilter Bildung innerhalb des kapitalistischen Systems verwies, um die Tatsache innerparteilicher Oligarchisierung zu erklären und die breite Streuung von Bildungsqualifikation in der sozialistischen Gesellschaft als Grund für den möglichen Abbau von Oligarchie in diesem Gesellschaftssystem festzumachen. Sie lenkt den Blick jener, die Demokratisierungsstrategien innerhalb der Parteien entwickeln, sehr rasch über diesen Rahmen hinaus auf gesamtgesellschaftliche Entscheidungen, die notwendig wären, um Voraussetzungen innerparteilicher Fundamentaldemokratisierung zu schaffen.

Die Einwirkung gesamtgesellschaftlicher Faktoren wird nach wie vor bei der Erforschung innerparteilicher Partizipation vernachlässigt. Bei Naschold wurde formal die Notwendigkeit

⁶⁶⁾ Vgl. Max Adler, Die Staatsauffassung des Marxismus, Darmstadt 1964, S. 174 ff.; Nikolai Bucharin, Theorie des historischen Materialismus, Hamburg 1922, S. 365; Georg Lukács, Rezension der zweiten Auflage von Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens, in: Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung, 13. Jg. (1928), S. 309 ff.

betont, Organisationen über Funktionen mit dem System in Beziehung zu setzen⁶⁷⁾. Offe hat die Prägung der realen Organisationsstruktur durch gesamtgesellschaftliche Faktoren und die inhaltliche Determiniertheit der von der Organisation betriebenen Politik durch ihre Organisationsstruktur hervorgehoben⁶⁸⁾. Die Ausführung solcher Zusammenhänge steht erst in ihren Anfängen. Eine solche gesamtwirtschaftliche Organisationsanalyse kann bei Generalisierungen für alle Parteien nicht stehenbleiben. Sie muß die sozialstrukturelle Basis, den sozialstrukturellen Selektionsprozeß und die Systemfunktionen der Parteien in den spezifischen Varianten für die unterschiedlichen Parteitypen analysieren. Dabei wird z. B. ein Zusammenhang zwischen Art und Umfang des parteispezifischen Widerspruchspotentials einerseits, dem parteispezifischen Demokratisierungspotential andererseits sichtbar, der der Rede von den westeuropäischen Parteien oder auch nur von den „Volksparteien“ die Basis entzieht. Erst auf solcher Grundlage kann systematisch nach Unterschieden in den Partizipationsmustern und Partizipationsfunktionen in den verschiedenen Parteitypen und nach der parteispezifischen Verarbeitung von außerhalb der Partei liegenden Bedingungsfaktoren gefragt werden.

⁶⁷⁾ Vgl. Anm. 16.

⁶⁸⁾ Vgl. Offe, Strukturprobleme, a. a. O.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/75, S. 3—10

Von einem Vielparteiensystem Weimarer Provenienz zu einem fast alternierenden Parteiensystem angelsächsischer Prägung durchlief das deutsche Parteiensystem seit 1949 in sechs Phasen einen tiefgreifenden Wandel. Die erste Phase von 1952 bis 1957 kann als Konzentrationsphase bezeichnet werden, nachdem die Periode von 1949 bis 1952 zu einer Zersplitterung des Parteiensystems geführt hatte. Die Konzentrationsphase war ferner gekennzeichnet durch eine zunehmende Asymmetrie des Parteiensystems, insofern durch den großen Wählervorsprung der CDU/CSU ein Regierungswechsel und damit die Verwirklichung des demokratischen Konkurrenzsystems hinausgezögert wurde. In der zweiten Phase, der sog. „Schmelzphase“ von 1957 bis 1965, wird diese Asymmetrie abgebaut; zugleich erfolgt eine zweite Konzentrationsphase, indem in den Ländern als Folge der zunehmenden bundespolitischen Bedeutung der Landtagswahlen die regionalen Splitterparteien verschwinden. Diese positive Entwicklung zu einem alternierenden System wird in der vierten Phase — der Zeit der Großen Koalition von 1966 bis 1969 — durch eine Legitimitätskrise in Frage gestellt. Waren diese Jahre durch das Fehlen einer parlamentarisch-politischen Alternative und infolgedessen durch das Entstehen einer Außerparlamentarischen Opposition sowie der NPD auf der anderen Seite des politischen Spektrums gekennzeichnet, so kann im Gegensatz dazu von der fünften Phase (1969 bis 1972) als einer Polarisierungsphase gesprochen werden. Die gegenwärtige sechste Phase — die Bewährungsphase — besitzt eine Quasistabilität, die nicht nur der institutionellen Absicherung bedarf, sondern auch der Weiterentwicklung der Parteistrukturen und ihrer Anpassung an die Erfordernisse eines parlamentarischen Systems.

Joachim Raschke: Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/75, S. 11—31

In der vorliegenden Arbeit wird eine begrenzte Fragestellung aus der Demokratisierungsproblematik herausgegriffen. Zum einen ist der Bereich eingegrenzt, insofern es um *innerparteiliche* Demokratisierung geht, zum anderen wird der formale Aspekt der Demokratisierung (Partizipationsausweitung) gegenüber dem inhaltlichen (Erweiterung der Gleichheit in allen sozioökonomischen Bereichen) betont.

Zentral für eine innerparteiliche Demokratisierungsstrategie ist die *Entscheidungspartizipation*, d. h. die reale Teilnahme an verbindlichen innerparteilichen Entscheidungen gleich welcher Organisationsebene, nicht die *Organisationspartizipation*, d. h. die Beteiligung am Organisationsleben ohne Entscheidungsteilhabe. Eine Diskussion des Standes innerorganisatorischer Partizipationsforschung rückt zwei Fragen in den Mittelpunkt, die der Klärung durch empirische Analyse bedürfen:

- a) Wieweit kann innerparteilicher Gruppenwettbewerb tatsächlich ein organisationspolitisches Instrument sein, um unter gewandelten gesellschaftlich-politischen Bedingungen zur Partizipationsausweitung beizutragen?
- b) Wirkt diese Partizipationsausweitung — wenn und soweit sie feststellbar ist — überwiegend integrativ oder subversiv, und welche Funktionen kommen ihr im einzelnen für die Partei bzw. das Gesamtsystem zu?

Eine Diskussion der verschiedenen Strategien zur innerparteilichen Partizipationsausweitung zeigt, daß innerparteilicher Gruppenwettbewerb noch am ehesten ein Mittel zur Partizipationsausweitung darzustellen vermag. Es wird dann begründet, inwiefern innerparteilicher Gruppenwettbewerb theoretisch als ein den gewandelten gesellschaftlich-politischen Verhältnissen angemessenes Organisationsmodell zur Annäherung an radikal-demokratische Normen verstanden werden kann. Das Ergebnis einer Fallanalyse der Berliner SPD ist, daß der innerparteiliche Gruppenwettbewerb zwar partiell und punktuell sowohl die Organisations- wie die Entscheidungspartizipation erhöhte, insgesamt aber kein Instrument zu grundlegender Veränderung der Partizipationsstrukturen darstellte.