

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Uwe Thaysen  
Mehrheitsfindung  
im Föderalismus

Otfried Jarren  
Kommunikationsstrukturen  
und  
Lokalmedien auf dem Lande

Claudia Koch-Arzberger  
Politische Orientierungen  
von Ausländern in der  
Bundesrepublik Deutschland

ISSN 0479-611 X

B 35/85  
31. August 1985

Uwe Thaysen, Dr. phil., geb. 1940, Professor für politische Wissenschaft am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fachbereich der Hochschule Lüneburg; Chefredakteur der Zeitschrift für Parlamentsfragen.

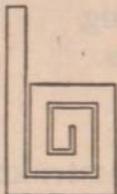
Veröffentlichungen u. a.: Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen 1972; Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1976<sup>2</sup>; (zus. m. Frank Grube und Gerhard Richter) Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen, Bd. 122 der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976; Bürger-, Staats- und Verwaltungsinitiativen. Ein Beitrag zur Entwicklung kooperativer Systeme mittelbarer und unmittelbarer Demokratie, Heidelberg 1982.

Otfried Jarren, M. A., Dr. phil., geb. 1953; Studium der Publizistik, Politikwissenschaft und Volkskunde in Münster; seit 1984 Hochschulassistent im Studiengang Publizistik an der FU Berlin; Projektleiter (zus. mit G. Bentele) des Forschungsvorhabens „Medien- und Kommunikationsatlas Berlin“ (MuKAB) im Rahmen der Begleitforschung zum Berliner Kabelprojekt.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Stadtteilzeitung und lokale Kommunikation, München 1983<sup>2</sup>; Beiträge „Kommunikationspolitik“ und „Pressepolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945“, in: Modellversuch Journalisten-Weiterbildung (Hrsg.), Fernstudium Kommunikationswissenschaft, München 1984; Lokalzeitungen, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984; Kommunale Kommunikation, München 1984 (= Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 14); (Hrsg. mit P. Widlok) Lokalradio für die Bundesrepublik, Berlin 1985 (i. E.).

Claudia Koch-Arzberger, Dr. phil., geb. 1952; wissenschaftliche Mitarbeiterin der Arbeitsgruppe Soziale Infrastruktur an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main.

Veröffentlichungen: Die schwierige Integration. Die bundesrepublikanische Gesellschaft und ihre 5 Millionen Ausländer, Opladen 1985; Ausländerkriminalität in Bochum, in: H. D. Schwind/W. Ahlborn/R. Weiß (Hrsg.), Empirische Kriminalgeographie, Wiesbaden 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

# Mehrheitsfindung im Föderalismus

## Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik\*)

### I. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Geltungskraft des Mehrheitsprinzips sowohl normativ als auch faktisch in Zweifel gezogen: Die Mehrheit sei nicht mehr legitimiert, ihre aktuelle Entscheidungsbefugnis (z. B. für nicht mehr revidierbare technische Entwicklungen) auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Für eine zunehmende Zahl weitreichender Entscheidungen seien größere als „nur“ einfache Mehrheiten erforderlich. Mit einer Reihe unterschiedlicher Argumente wird den durch Wahlen legitimierten Mehrheiten der Bundesrepublik mehr oder weniger direkt ein unbedachter, unsensibler bis rücksichtsloser Devisionismus vorgeworfen: Allzu schnell und allzu leichtfertig würden sie von ihren jeweiligen 50 plus x Prozent Gebrauch machen — und sei x auch nur kaum mehr als 1 („Mehrheit ist Mehrheit“). Arroganz der Macht beseele die Regierungsmehrheiten; „als Brecheisen gegenüber abweichenden Minderheiten würden sie die Mehrheitsregel einsetzen; an Stelle „des flexibleren Prinzips des politischen Kompromisses“ gar schneidigen Gebrauch machen von der „Guillotine der Mehrheitsentscheidung“<sup>1)</sup>.

\*) Es handelt sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrages, der am 9. November 1984 in Rom auf einer gemeinsam von der Lelio-E-Lisli-Basso- und der Friedrich-Ebert-Stiftung veranstalteten Tagung gehalten wurde. Für den Vortragszweck wurden die wichtigsten Aussagen in Thesenform gefaßt. Den Teilnehmern, besonders den Diskutanten der Gründungssitzung der Sektion „Vergleichende Regierungslehre“ der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, danke ich für eine Überprüfung dieser Thesen am 30. Mai 1985 im Institut für politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

<sup>1)</sup> Vgl. Bernd Guggenberger/Claus Offe, Politik aus der Basis — Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, in: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, Opladen 1984; vgl. in diesem Sammelband besonders die Beiträge von Claus Offe, Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?, und von Bernd Guggenberger, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, sowie ders., Die neue Macht der Minderheit. Die Zitate ebd., S. 131, sowie Guggenberger/Offe, Politik aus der Basis (s. o.), S. 12.

Die verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Argumente dieser Kritik an den „Altparteien“ (CDU, CSU, SPD, FDP) wurden bereits formuliert<sup>2)</sup>. Stimmt der empirische Teil der Kritik? Gehen die Mehrheiten der Bundesrepublik wirklich so mit ihren Möglichkeiten zu Werke, wie es in dieser Kritik zum Ausdruck gelangt? Können sie so verfahren, wenn sie es wollen? Ich werde diese Fragen entschieden verneinen, indem ich den stark konsensualistischen Grundzug der „etablierten“ Politik erläutere. Gerade dieser starke Konsensualismus war Anlaß und Voraussetzung für das Entstehen und Anwachsen einer vehementen Fundamentalopposition gegen die Praxis der westdeutschen „parlamentarischen Mehrheitsdemokratie“. Das Wort „Mehrheitsdemokratie“ ist für diese Fundamentalkritiker keine Tautologie: Für sie sind „Demokratie und Mehrheitsherrschaft ... keine deckungsgleichen Begriffe“<sup>3)</sup>. Die theoretische Provokation ihrer Aufkündi-

Um Mißverständnissen zu begegnen: Weder sollen Guggenberger und Offe hier als Sprecher grüner/alternativer Parteipolitik reklamiert werden (was schon wegen der diffusen Programmatik der GRÜNEN/ALTERNATIVEN Schwierigkeiten bereiten dürfte), noch sollen im folgenden ihre Darlegungen detaillierter behandelt werden. Insbesondere soll nicht behauptet werden, beide (mindestens aber Guggenberger, An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie, a. a. O., S. 124) sähen nicht die nachfolgend dargelegte Alltagspraxis der Bundesrepublik. Verwunderlich ist nur, daß manche ihrer Einlassungen gleichwohl solcherlei Einsichten beiseite zu wischen scheinen und pointierte Formulierungen der hier zitierten Art ermöglichen, mit denen sie zu prominenten Vertretern bestimmter grüner/alternativer Argumentationen avancierten. Nur einem dieser Topoi gilt die Aufmerksamkeit dieses Beitrags.

<sup>2)</sup> Vgl. die Aufsätze von Christian Graf von Krockow, Parlamentarische Mehrheitsdemokratie. Zum Beitrag von Guggenberger und Offe in B 47/83, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/84; Heinz Sahner, Wer fordert die demokratische Mehrheitsdemokratie heraus? Anmerkungen zu: Bernd Guggenberger/Claus Offe (Hrsg.), An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie (Anm. 1).

<sup>3)</sup> Guggenberger/Offe (Hrsg.), Politik aus der Basis (Anm. 1), S. 12.

gung einer Allgemeingültigkeit ist weniger aufregend als die politische Provokation; diese liegt darin, daß den gewählten Mehrheiten die demokratische Legitimität bestritten wird.

Ich möchte meine Antwort auf die genannten Vorwürfe aus einem einzigen Blickwinkel begründen: aus den Wirkungen, die der westdeutsche Föderalismus für die politische Willensbildung hat.

## II. Grundstruktur des westdeutschen Föderalismus

In der Bundesrepublik Deutschland ist Föderalismus als Gestaltungsprinzip der Staatsorganisation unabänderlich verankert (Art. 79 Abs. 3 GG). Die Alliierten, aber auch — später und zum Teil unterschiedlich — die deutschen Väter der Verfassung (des Grundgesetzes von 1949) hatten aus ihren schlimmen Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Führerstaat die pluralistisch fundierte, gewaltenteilende Konsequenz gezogen, erstens Preußen klein zu halten und zweitens einen auf bestandsfähige Gliedstaaten gegründeten, in sich sowohl kräftigen als auch kräftig ausdifferenzierten Bundesstaat zu etablieren<sup>4)</sup>. Das ist ihnen gelungen — wenngleich anders als erwartet. Die Zuständigkeiten zwischen dem Bund als Gesamtstaat und den Bundesländern als Gliedstaaten sind in der Weise verteilt, daß jeweils die Kompetenzen des Bundes aufgeführt sind. Was nicht genannt ist, bleibt Sache der Länder. Diese Primärzuständigkeit der Länder ist im Grundgesetz gut abgesichert (Art. 30 GG). Aber schon die Evidenz eines internationalen und historischen Vergleichs läßt das Auseinanderklaffen aller normativ begründeten Erwartungen auf föderative Vielfalt einerseits und der westdeutschen Verfassungswirklichkeit andererseits erkennen.

*These 1: Die starke Verfassungsgarantie der Eigenstaatlichkeit der Länder hat nicht zur Auseinanderentwicklung und Profilierung eigenstaatlicher Individualitäten geführt; vielmehr gibt es einen Trend zur Vereinheitlichung aller Lebensverhältnisse, zur „sachlichen Unitarisierung“<sup>5)</sup>.*

Seit die von Fürsten geschaffene feudal-bündische Grundlage des Föderalismus 1919 fortfiel, ist die „Unitarisierung“ kaum mehr aufzu-

halten gewesen; nicht unter den besonderen Bedingungen deutscher Geschichte und Politischer Kultur, nicht unter den Maßgaben der gegenwärtigen Sozialstruktur, erst recht nicht unter den Voraussetzungen der sozialstaatlichen Ansprüche und auch nicht einmal unter den verfassungsrechtlich gegensätzlichen Absichten des Grundgesetzes. Anders als in der kleinräumigen, aber mehrsprachigen Schweiz aus 26 Gebietskörperschaften, anders auch als auf dem Kontinent der 50 amerikanischen Einzelstaaten sind in der Bundesrepublik die „wesentlichen Grundlagen konkret-geschichtlicher Eigenständigkeit der Länder“<sup>6)</sup> weitgehend verloren. Trotz emphatischer verfassungsrechtlicher Betonung der Primärzuständigkeit der Länder sind ihnen nur noch schrumpfende Reservate relativ hoher Autonomie (Kultus, Polizei, Schulwesen, Verwaltung, Kommunalverfassung) geblieben. Es sind dies Gebiete, auf denen den Ländern auch durch das Grundgesetz eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz vorbehalten ist (Art. 70 GG).

*These 2: Das traditionelle Substrat der Eigenstaatlichkeit der Länder — Individualität und Entscheidungsautonomie — schwindet dahin.*

Das Grundgesetz hat den Ländern zwar staatliche Primärzuständigkeit eingeräumt, gleichzeitig aber die einzelnen Länder dadurch „entmachtet“, daß es ihnen — gebündelt via Bundesrat — überragenden Einfluß auf die vereinheitlichende Gesetzgebung des Bundes eröffnet.

*These 3: Es hat sich eine spezifisch bundesrepublikanische Paradoxie des Föderalismus entwickelt: Je stärker die Mitwirkung der untereinander kooperierenden westdeutschen Gliedstaaten („Selbstkoordination der Länder“<sup>7)</sup>), desto schwächer die Autonomie und*

<sup>4)</sup> Vgl. Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948—1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984, S. 212 ff.

<sup>5)</sup> Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg/Karlsruhe 1984<sup>4)</sup>, zit. nach der 3. Auflage, Karlsruhe 1969, S. 88; ders., Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

<sup>6)</sup> Ders., Grundzüge des Verfassungsrechts (Anm. 5), S. 88.

<sup>7)</sup> Vgl. unter den jüngeren Arbeiten Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978; Roman Loeser, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bun-

damit die Individualität der Länder<sup>8)</sup>. Und umgekehrt: Was die einzelnen Länder an jeweiliger Autonomie verloren haben, das haben sie (zusammen) an Mitwirkungspotential gegenüber dem Gesamtstaat — an Potential also zur Mehrheitsbildung in der Bundesrepublik — dazugewonnen.

Folgerichtig verlagerte sich die politische Aktivität auf die Kooperation der Länder untereinander, ferner auf die Kooperation der Länder mit dem Bund. Bis 1969 hatte sich ein „Verbundföderalismus“ entwickelt, den Fritz W. Scharpf und andere eindringlich als „Politikverflechtung“<sup>9)</sup> beschrieben haben. Diese Aktivitäten aber sind typische Aufgaben der Exekutive. Es sind die Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder, welche dieses Zusammenwirken besorgen. Der erste Präsident der Bundesrepublik, Theodor Heuss, soll den Bundesrat als „Parlament der Oberregierungsräte“ charakterisiert haben<sup>10)</sup>. Die Szenarie des Bundesrates hat sich zwar gewandelt; ins Plenum dieses zweiten Gesetzgebungsorgans ist die erste, das heißt politische anstelle der bürokratischen Garnitur der Landesregierungen gerückt<sup>11)</sup>. In den Ausschüs-

desrepublik Deutschland. Verwaltungsverflechtungen zwischen Bund und Ländern, Baden-Baden 1981; ferner das grundlegende Lehrbuch von Heinz Laufer, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1985<sup>5)</sup>, S. 149. Grundlegend auch das jüngst erschienene Werk von Max Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat, Bd. I: Föderalismus — System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, Bern 1984.

<sup>8)</sup> So die grundsätzliche These von Konrad Hesse; vgl. zur verbliebenen Individualität der Bundesländer Uwe Barschel, Die Staatsqualität der deutschen Länder, Heidelberg 1982.

<sup>9)</sup> Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung, Bd. I, Kronberg 1976, Bd. II 1977; siehe zur Charakterisierung des „Verbundföderalismus“ (im Unterschied zum „Dualföderalismus“ und „Verflechtungsföderalismus“) als einer spezifischen, für die Bundesrepublik typischen Form der „Mitentscheidung der Länderregierungen an der Gesetzgebung des Bundes“ Winfried Steffani, Die Republik der Landesfürsten, in: Gerhard A. Ritter (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983, S. 184.

<sup>10)</sup> Die genaue Fundstelle dieses Zitates war nicht zu ermitteln; vgl. Friedrich Karl Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit. Wer beherrscht den Bundesrat? Die Kontroverse 1969—1976, Bonn 1976, S. 211, Fußnote 563.

<sup>11)</sup> Faktisch ist der Bundesrat in den ersten Jahren seiner Existenz eher ein „Parlament der Ministerialdirigenten“ gewesen. Heute kann mit dem Ministerpräsidenten des Landes Bayern, Franz Josef Strauß, gelten: „Der Bundesrat ist politischer geworden“; vgl. Bundesrat, Pressespiegel vom 5. 11.

sen des Bundesrates aber waltet administrativer Sachverstand in einem Umfang, der nach Auskunft eines langjährigen westdeutschen Insiders „bis heute (1974, U. Th.) noch nicht einmal als Frage in den Gesichtskreis der Politikwissenschaft gelangt ist“<sup>12)</sup>.

*These 4: Der „Kooperative Föderalismus“<sup>13)</sup> der Bundesrepublik ist als „Verwaltungsföderalismus“<sup>14)</sup>, als „Regierungsföderalismus“<sup>15)</sup>, zusammenfassend als „Exekutivföderalismus“<sup>16)</sup> zu umschreiben.*

Dem circulus vitiosus der doppelten Entwicklung: der schwindenden Grundlage für einzelstaatliche Gesetzgebung einerseits und einem andererseits zunehmenden Exekutivföderalismus sind die Landesparlamente der Bundesrepublik besonders ausgesetzt.

*These 5: Die gesetzgeberische „Entmachtung der Landesparlamente“ ist ausgeprägtes Cha-*

1984, S. 2. Diese Feststellung gilt rückwirkend mindestens für den Zeitraum seit 1969 und in dem Sinne, daß die parteipolitischen Positionen seit dieser Zeit im Bundesrat deutlicher ausgefochten werden. Heinz Kühn (SPD), 1971 Präsident des Bundesrates, formulierte diesen Tatbestand in seiner Antrittsrede am 12. 11. 1971, die Mitglieder des Bundesrates und sich selbst einschließend, indem er davon sprach, daß „wir ja Landesväter und Parteisöhne zugleich sind“, zit. nach Alois Rummel (Hrsg.), Föderalismus in der Bewährung, Antrittsreden und Amtsperioden der Bundesratspräsidenten 1969 bis 1974, Stuttgart 1974, S. 183.

<sup>12)</sup> Vgl. Roman Herzog, Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949, in: Der Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum 25jährigen Jubiläum des Bundesrates und der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef-Darmstadt 1974, S. 249. Herzogs Feststellung aus dem Jahre 1974 gilt auch 1985 noch.

<sup>13)</sup> So die „Troeger-Kommission“ im Anschluß an Ulrich Scheuner, der den Begriff „Kooperativer Föderalismus“ als ein „Prinzip“ bezeichnete, wonach „dort, wo die Sachaufgaben eine einheitliche und planend abgestimmte Zusammenarbeit aller Ebenen und Träger der öffentlichen Verwaltung erfordern, eine Koordination und ein Zusammenwirken aller Beteiligten, Bund, Länder und Gemeinden, herbeigeführt wird, daß grundsätzlich die öffentliche Tätigkeit in ihrem Zusammenspiel und ihrer gemeinsamen Verpflichtung für das Wohl der Bürger gesehen wird“, hier zit. nach Heinz Laufer, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 7), S. 149.

<sup>14)</sup> Diesen Begriff verwende ich in Anlehnung an die Charakterisierung der Bundesländer als „Verwaltungsstaaten“ durch Hartmut Klatt.

<sup>15)</sup> Mit diesem Begriff erfasse ich die Ergebnisse der Arbeiten von Manfred Friedrich, Landesparlamente in der Bundesrepublik, Opladen 1975.

<sup>16)</sup> Diesen Begriff benutze ich, die beiden vorangenannten Begriffe zusammenfassend, auf Empfehlung von Winfried Steffani.

rakteristikum des westdeutschen Exekutivföderalismus<sup>17)</sup>.

Die Institutionalisierung des Bundesrates als „stillem Teilhaber der Regierungs- und Parla-

mentsmacht“ (Ulrich Scheuner) auf der Bundesebene ist Grund und Medium zugleich für diese Entwicklung.

### III. Der Bundesrat im Instanzenweg der Gesetzgebung

Der Weg eines Gesetzes in der Bundesrepublik ist lang und kompliziert. Nur drei Charakteristika seien hier verdeutlicht: a) die Tendenz zur Konzentration der Gesetzgebung beim Bund, eine Tendenz, die — mit Ausnahme von Kanada — in allen demokratisch-föderativen Staaten zu beobachten ist (Max Frenkel); b) die starke Stellung des Bundesrates<sup>18)</sup> im Gesetzgebungsverfahren, eine Stellung, die dieser durchaus — wenngleich anders fundiert — mit anderen zweiten Kammern, etwa dem US-Senat, teilt; sowie c) der überaus bedeutsame Einfluß der Länder (über Bundesrat und Vermittlungsausschuß) auf das Gesetzgebungsverfahren und damit auf das strategische Verhalten der Parteien bzw. Parteienlager in der Bundesrepublik, ein Faktum, das als Spezifikum der Bundesrepublik zu werten ist.

#### 1. Verlagerung der Gesetzgebung zu Bund und Bundesrat

Der Bund hat seine gesetzgeberische Tätigkeit auf allen Gebieten — auch dort, wo er zunächst nur beschränkte oder mit den Ländern konkurrierende Zuständigkeit beanspruchen konnte — entschieden ausgedehnt. Vor allem hat er seine Zuständigkeiten selbst erweitert: 24 der bisher 35 Grundgesetzänderungen betrafen die föderative Struktur der

Bundesrepublik. Die Änderungen vermehrten nahezu ausnahmslos die Kompetenzen des Bundes zu Lasten der Länder.

*These 6: Die gesetzgeberischen Beschränkungen des Bundes gegenüber den Ländern sind im wesentlichen nur noch Selbstbeschränkungen des Bundes.*

Im Verlaufe seiner Geschichte ist der Bundesrat nicht nur in immer stärkerem Umfang in die Gesetzgebung des Bundes einbezogen worden. Er selbst ist, seit 1961 deutlich zunehmend, als Gesetzesinitiator auf den Plan getreten. In der 3. Legislaturperiode (1957-1961) brachte er nur fünf Gesetzesentwürfe ein, das waren 0,8% aller Initiativen. Seither steigerte er seinen Anteil Wahlperiode (WP) um Wahlperiode (4. WP = 1,9%; 5. WP = 3,2%; 6. WP = 7,6%; 7. WP = 10,9%). Der Trend ist ungebrochen: In der 8. WP (1976—1980) wurden 53 Gesetzesentwürfe, in der verkürzten 9. WP (1980—1983) 38 Gesetzesentwürfe eingebracht; zur Halbzeit der 10. WP, im Mai 1985, waren es bereits 45. In der 9. WP wurden insgesamt 9 vom Bundesrat initiierte Gesetze verabschiedet, zur Halbzeit der 10. WP waren es bereits 15. Die Zahlen der 10. WP könnten auch etwas aussagen über die willentlich oder gegen ihren Willen zurückgesteckte bzw. nachlassende Initiativbereitschaft bzw. -fähigkeit der Bundesregierung.

#### 2. Stellung der Oppositionen von Bund und Ländern

„Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen ... Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen ... Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden“ (Auszüge aus Art. 51 GG). Im Bundesrat gibt es also eine spezifische Form des imperativen Mandats. Dieses Spezifikum des westdeutschen Föderalismus — das sogenannte Bundesratsprinzip im Unterschied zum amerika-

<sup>17)</sup> Siehe aus jüngster Zeit verschiedene Beiträge in der Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 15 (1984) 2. Die Entschließung einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe unter dem Titel „Kompetenzen der Landtage“, veröffentlicht vom Landtag Rheinland-Pfalz am 9. Januar 1985, „zur Stärkung der Eigenstaatlichkeit der deutschen Bundesländer sowie insbesondere zur Stärkung der Stellung der Landesparlamente“ reflektiert den derzeit (noch) vorhandenen Selbstbehauptungswillen der Bundesländer. In dieser Entschließung werden die verfassungspolitischen Grenzlinien des gegenwärtigen Föderalismus deutlich; vgl. dazu Uwe Thaysen, in: ZParl, 16 (1985) 2, S. 179f.

<sup>18)</sup> Vgl. neben der bereits aufgeführten Literatur Konrad Reuter, Föderalismus — Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1984<sup>2</sup>; Gebhard Ziller, Der Bundesrat, Düsseldorf 1985<sup>7</sup>.

nischen Senatsprinzip, demzufolge die Senatoren weisungsfrei sind — hat weitreichende Konsequenzen.

Drei Instanzen haben das Recht zur Gesetzesinitiative: Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat (Art. 76 GG). Gesetzentwürfe von Bundesregierung und Bundesrat folgen nahezu demselben Instanzenweg. Sie müssen, darauf kommt es für unseren Zusammenhang an, in der Regel mindestens zweimal den Bundesrat durchlaufen. Bei Initiativen aus der Mitte des Bundestages — das sind nur etwa 25 Prozent — entfällt der erste Durchgang durch den Bundesrat (Art. 77 und 78 GG); die parlamentarische Mehrheit nutzt diese Möglichkeit, wenn sie die Verabschiedung eines Gesetzes beschleunigen will. Meistens aber ist das Initiativrecht des Bundestages ein Instrument der Opposition, um gegebenenfalls kontroverse Argumente anhand von Regierungsentwürfen öffentlich darzustellen.

Die Gesetzentwürfe der Opposition reifen nicht allein nur im Schoße der Oppositionsfaktionen; für die Erstellung von Gesetzentwürfen sind die Oppositionsparteien keineswegs verwiesen auf die im Vergleich zur Bundesbürokratie beschränkten Mittel und Apparaturen der Fraktionen und des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages. Vielmehr konnten die Parteien der Bundestagsopposition noch zu jeder Zeit der westdeutschen Geschichte auf die administrativen Apparate der von ihnen dominierten Landesregierungen und Landesbürokratien zurückgreifen. Diese „Hilfeleistungen“ sind seit langem nicht mehr den Zufälligkeiten der jeweils gerade anfallenden Gesetzesmaterie und der jeweils gerade ersichtlichen Kapazitäten der verschiedenen Landesregierungen<sup>19)</sup> überlassen.

*These 7: „Zwischen den Landesregierungen, insbesondere denjenigen der jeweiligen Oppositionsparteien im Bundestag, gibt es mittlerweile ein routiniertes und leistungsfähiges System der Arbeitsteilung zur Beratung und Unterstützung der jeweiligen Oppositionsfaktionen im Deutschen Bundestag.“<sup>20)</sup>*

Der Bundesrat nimmt auf vielfältige Weise schon im Vorfeld der Bundesgesetzgebung

<sup>19)</sup> Aufschlußreich in diesem Sinne die Studie von Heinz Laufer/Jutta Wirth, Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974.

<sup>20)</sup> Vgl. Uwe Thaysen/Wolfgang Wagner, noch unveröffentlichtes Manuskript für eine international vergleichende Studie über parlamentarisches Ausschubwesen, siehe dort insbesondere den Abschnitt über den Weg der Gesetzgebung.

Einfluß. Da er in allen Ausschüssen des Bundestages vertreten ist, werden die Landesinteressen schon in diesem frühen und wichtigen Stadium der parlamentarischen Gesetzesberatung wahrgenommen. In dem Maße, wie im Bundesrat mehrheitlich Regierungen vertreten sind, in denen die Oppositionspartei des Bundestages dominiert, werden, wie oben gezeigt, ganz oder weitgehend inhaltsgleiche Bundesratsinitiativen parallel zu den Initiativen der Bundestagsopposition eingebracht. „So kann es also nicht nur einen Parallellauf der Initiativen von Regierung und Regierungsfraktion(en), sondern auch einen solchen von Oppositionsfraktion(en) und Bundesrat geben.“<sup>21)</sup>

*These 8: Die Oppositionsparteien der Bundesrepublik — ob Bund oder Land, „schwarz“ oder „rot“ — sind verfahrensrechtlich, institutionell, apparativ und informativ bessergestellt als diejenigen von Einheits- und Zentralstaaten wie Großbritannien und Frankreich, auch — mutatis mutandis — noch besser als diejenigen Italiens.*

Diese These relativiert zwar nicht die These 5 von der gesetzgeberischen Entmachtung der Landesparlamente. Sie ist aber ein Hinweis darauf, daß die gesetzgeberische Entmachtung der Landesparlamente nicht — wie dies häufig geschieht — vorschnell pauschal auf alle Bereiche des Landesparlamentarismus übertragbar ist: Nach wie vor sind die Landesregierungen parlamentarisch abhängig und daher als Kernmannschaften der Landesmehrheiten zu begreifen, denen vergleichsweise informierte oder wenigstens informationsfähige Oppositionen gegenüberstehen.

### 3. Föderalismus und Parteienstaat: Landesväter und Parteiensöhne

Föderalismus und Parlamentarismus der Bundesrepublik werden überlagert von deren Parteiensystem. Die „Landesväter“ vergessen nicht, daß sie „Parteiensöhne“ sind<sup>22)</sup>. Von 1949 bis 1969 waren die Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat parteipolitisch weitgehend identisch: Deshalb ergaben sich zwischen beiden Bundesorganen keine parteipolitisch bedingten Grundsatzkonflikte. Diese Situation änderte sich 1969 mit dem Regierungsantritt der sozial-liberalen Koalition: Die SPD-dominierte Bundestagsmehrheit stieß auf eine sogar noch zunehmend anwach-

<sup>21)</sup> Ebd.

<sup>22)</sup> Zur Fundstelle dieses Zitates s. Anm. 11.

Tabelle 1:

## Regierungskoalitionen in den Bundesländern 1969 bis 1985 (ohne Berlin)

Land	Stimmen im BRat	Jahr																
		1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Baden-Württemberg	5	C/S	C/S	C/S	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Bayern	5	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Bremen	3	S/F	S/F	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Hamburg	3	S	S/F	S	S	S	S	S	S	S	S							
Hessen	4	S	S/F	S	S	S	S											
Niedersachsen	5	S/C	S	S	S	S	S/F	S/F	C	C/F	C	C	C	C	C	C	C	C
Nordrhein- Westfalen	5	S/F	S	S	S	S	S	S	S									
Rheinland-Pfalz	4	C/F	C/F	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Saarland	3	C/F	C	C	C	C	C	C	C	C/F	S							
Schleswig-Holstein	4	C/F	C/F	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
CDU-Stimmen		21	21	21	21	21	21	21	26	26	26	26	26	26	26	26	26	23
davon mit FDP-Koalition		11	8	—	—	—	—	—	—	8	3	3	3	3	3	3	3	—
SPD-Stimmen		20	20	20	20	20	20	20	15	15	15	15	15	15	15	15	15	18
davon mit FDP-Koalition		8	15	12	12	12	17	17	12	12	9	9	4	4	—	—	—	—

Legende: C = CDU- bzw. in Bayern CSU-Regierung; C/F = CDU/FDP-Koalition; C/S = CDU/SPD-Koalition; S = SPD-Regierung; S/F = SPD/FDP-Koalition

sende CDU/CSU-dominierte Bundesratsmehrheit (siehe Tabelle 1).

Bis zur Grenze eines geringen Übergewichts der Oppositionsparteien im Bundesrat kann noch ein Teil der Gesetze der Bundestagsmehrheit (die sogenannten Einspruchsgesetze) gegen den möglicherweise, aber nicht notwendigerweise oppositionellen Willen eines parteipolitisch kontroversen Bundesrates verwirklicht werden. Bei Einspruchsgesetzen kann die Bundestagsmehrheit den Einspruch des Bundesrates am Ende überstimmen und somit das Gesetz nach ihrem Willen verab-

schieden. In der Zeit von 1978 bis 1982 hätte der Wahlsieg der CDU in einem weiteren, von ihr noch nicht dominierten Bundesland genügt, im Bundesrat ein parteipolitisches CDU/CSU-Übergewicht von mehr als zwei Dritteln herzustellen. In einer solchen Konstellation hätte die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat jedes Gesetz scheitern lassen können, weil die Bundesregierung im Bundesparlament nicht über jene Zweidrittelmehrheit verfügte, mit welcher sie die CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat wenigstens bei Einspruchsgesetzen hätte „überstimmen“ können.

#### IV. Der Vermittlungsausschuß

Bei den anderen, zahlenmäßig weit überwiegenderen, für die Länder finanz- bzw. verwaltungswirksamen Gesetzen, die nicht ohne Zustimmung des Bundesrates zu verwirklichen sind, den sogenannten Zustimmungsgesetzen, kommt dem Vermittlungsausschuß nach Art. 77 Abs. 2 GG erhöhte Bedeutung zu. Er

setzt sich zur einen Hälfte zusammen aus Mitgliedern des Bundestages; auch bei knapper Mehrheit der Regierungsparteien im Deutschen Bundestag halten diese im Vermittlungsausschuß einen Sitz mehr als die Oppositionsparteien. Zur anderen Hälfte setzt sich der Vermittlungsausschuß aus Mitglie-

dern des Bundesrates zusammen; diese sind von den Bundesländern entsprechend ihren jeweiligen Regierungsparteien bestimmt. Wegen des unterschiedlichen Wahlrhythmus in Bund und Ländern kann es nach dem Regierungswechsel in einem Land oder in mehreren Ländern im Verlaufe einer Legislaturperiode des Bundes auch im Vermittlungsausschuß zu parteipolitischen Kräfteverschiebungen kommen. So ist es möglich, daß die amtierende Koalition im Vermittlungsausschuß mehr oder weniger stark dominiert. Es kann aber auch zu einer Pattsituation kommen oder gar dahin, daß die Opposition ein Übergewicht erreicht. Ein solches Übergewicht des Oppositionslagers im Vermittlungsausschuß hat es nie gegeben, aber von 1976 bis 1981 gab es eine parteipolitische Pattsituation. Auf der Bundestagsseite standen den sechs Mitgliedern der sozial-liberalen Koalition fünf Mitglieder der CDU/CSU gegenüber. Auf der Bundesratsseite aber war das Stimmenverhältnis (Berlin mitgerechnet) genau umgekehrt: Sechs von der Union geführten Ländern standen fünf SPD-dominierte Länder gegenüber. Die 11:11-Pattsituation wurde aller-

dings durch die CDU/FDP-Regierung des Saarlandes aufgelockert. Nach dem Regierungswechsel in Berlin 1981 verstärkte sich das Übergewicht der CDU- bzw. CSU-regierten Länder um eine Stimme zu Lasten der SPD- bzw. SPD/FDP-regierten Länder.

Das von 1969 bis 1982 geübte „Doppelspiel“ der FDP — des Verbündeten der SPD-Regierung auf Bundesebene und auf Landesebene sowie des Verbündeten auch von CDU-Regierungen auf Landesebene — schloß nicht aus, daß sie im Bundesrat zwar bei Einspruchsgesetzen streng „regierungstreu“ war, bei Zustimmungsgesetzen aber zuweilen ostentativ Gemeinsamkeiten mit der Bundestagsopposition pflegte.

Angesichts der Bedeutung der im Vermittlungsausschuß ausgehandelten Kompromisse ist es mehr als bedenkenswert, wenn die Entscheidungen auf Grund der parteipolitischen Konstellation in Bund und Ländern zunehmend in dieser Institution fallen. Denn der Vermittlungsausschuß arbeitet gänzlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

## V. Der Konsensdruck des Bundesrates auf Regierung und Mehrheit im Bund

Die Konfrontation „Bundesrat contra Bundestag“ ist in der Zeit von 1969 bis 1972, noch deutlicher aber in der Zeit von 1976 bis 1982 übermäßig dramatisiert worden<sup>23</sup>): Die dargestellten Mechanismen der westdeutschen Gesetzgebung in Verbindung mit den parteipolitischen Kräfteverhältnissen innerhalb des Bundesrates sind dafür verantwortlich, daß eine „Blockierung“ der Bundesgesetzgebung der SPD/FDP-Bundestagsmehrheit durch den von CDU/CSU-regierten Ländern dominierten Bundesrat *nicht* stattfand. Als die SPD/FDP 1969 in Bonn Regierungsverantwortung übernahm, waren zwar 21 der 41 „vollwirksamen“ Stimmen (Berliner Stimmen also nicht mitgerechnet) CDU/CSU-geführt. Aber nur die bayerische CSU war uneingeschränkt Herrin ihrer eigenen Stimme; in allen anderen CDU-dominierten Bundesländern regier-

ten Koalitionen mit Partnerparteien der Bundesregierung: In Niedersachsen bis 1970 und in Baden-Württemberg bis 1972 sogar CDU/SPD-Koalitionen; im Saarland bis 1970 und wieder ab 1977 bis 1985, in Niedersachsen nur 1977, in Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein bis 1971 CDU/FDP-Koalitionen. In den CDU/FDP-regierten Ländern gab es Koalitionsvereinbarungen, denen zufolge mögliche „Konfrontationen mit Bundestagsbeschlüssen“ durch „partnerschaftliche“ Abstimmung der Landeshaltung im Bundesrat vermieden werden sollten<sup>24</sup>). Schon deshalb suchte umgekehrt auch die SPD-dominierte Bundesregierung gleichsam indirekt — vermittelt durch die FDP — Kompromisse mit der in den Bundesländern dominierenden CDU.

<sup>23</sup>) Vgl. umfassend und grundsätzlich zu dieser Kontroverse Friedrich Karl Fromme (Anm. 10); Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart 1976; ferner die kontinuierlich in der ZParl dokumentierte Diskussion.

<sup>24</sup>) Vgl. Friedrich Karl Fromme (Anm. 10), S. XVI und XVII; Dieter Posser, Der Bundesrat und seine Bedeutung, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1983, S. 938 ff.

Im letzten Jahr der Großen Koalition im Bundestag, 1969, haben wir auch im Bundesrat noch jede nur denkbare Koalition: CDU/SPD, CDU/FDP und SPD/FDP. Ab 1969 ist klar, daß die Große Koalition auch auf der Länderebene kaum verlängert werden konnte: Noch 1969 geht die erste SPD/CDU-Koalition (in Niedersachsen) zu Ende, 1971 die zweite (in Baden-Württemberg); seit 1972 gibt es keine CDU/SPD-Landeskoalition mehr. Von 1976 an ist ersichtlich, wie das parteipolitisch profilierbare Potential von CDU und CSU im Bundesrat bis 1982 weiter anwächst. 1979 ist Schluß mit der SPD/FDP-Koalition in Nordrhein-Westfalen, 1981 mit der SPD/FDP-Koalition in Hessen. 1982 ist erstmals in keinem Bundesland eine SPD/FDP-Regierungskoalition mehr anzutreffen.

Die hier erfaßten Situationen unterschiedlicher Koalitionen und unterschiedlicher Parteidominanz in den Bundesländern ergeben noch immer nicht das volle Bild der prekären gegenseitigen Berücksichtigung der Parteien der Bundesrepublik. Wer dieses Bild bis ins Feinste durchzeichnen wollte, müßte zusätzlich darstellen, wie stark die jeweilige Dominanz war bzw. ist. Er müßte z. B. in Rechnung stellen, daß die Alleinregierung der CDU im Saarland von 1975 bis 1977 in einer „Pattsituation“ (CDU = 25 Stimmen gegen SPD = 22 und FDP = 3 Stimmen) zu bewerkstelligen war und infolgedessen sowohl auf der „Tolerierung“ durch die FDP als auch auf bundespolitischen „Vorleistungen“ der Landes-CDU beruhte<sup>25</sup>). Im Blick auf die 1986 bevorstehende Landtagswahl in Niedersachsen sei hinzugefügt: Im Landtag an der Leine errang die CDU 1982 zwar die absolute Mehrheit der Landtagsmandate; die Mehrheit war aber knapp (CDU = 87 gegen SPD = 63, FDP = 10 und Grüne = 11 Sitze). Daher schuldete die CDU der niedersächsischen FDP, mit welcher sie zwar kein Koalitionsbündnis einging, angesichts der nächsten Landtagswahl doch von Anfang an, also auch in der Schlußphase der sozial-liberalen Regierungskoalition in Bonn,

<sup>25</sup>) Nie wurde jene Gesetzmäßigkeit des „parlamentarischen Bundesstaates“ in der Bundesrepublik Deutschland deutlicher als in der Zeit von 1969 bis 1982, die Winfried Steffani (Anm. 9, S. 227) wie folgt darstellt: „Im parlamentarischen Bundesstaat werden die verhältnismäßig einfachen Mehrheitsstrukturen des parlamentarischen Systems bundesstaatlich relativiert... Der Sachverhalt parlamentarischer Bundesstaat verweigert sich den Kriterien radikaler Demokratie.“

Rücksichten, weil sie im Falle einiger Stimmenverluste in der nächsten Wahl (1986) dringend auf die FDP als „Mehrheitsbeschaffer“ angewiesen sein wird.

„Wenn durch diesen Konsensdruck des Bundesrates tendenziell ein Allparteienprogramm realisiert wurde, so erreichte die Politik der Bundesrepublik, besonders die Gesetzgebung der Bundesrepublik, ein sehr hohes, die Opposition einschließendes Maß demokratischer Legitimität und die Regierung Schmidt ein sehr hohes Maß an Wählerzustimmung.“<sup>26</sup>) In Zentralstaaten wie Frankreich und Großbritannien wird die Opposition weder institutionell noch programmatisch auch nur annähernd so berücksichtigt wie in der föderativen Bundesrepublik.

*These 9: Der Konsensdruck des Bundesrates entfaltet auf Bundesebene eine Tendenz zur faktischen „Allparteienmehrheit“ in Fragen der Gesetzgebung (Gerhard Lehbruch).*

*These 10: Der Konsensdruck des Kooperativen Föderalismus verbreitert die Legitimationsbasis der westdeutschen Politik inhaltlich.*

Die hier angesprochene Legitimität betrifft allerdings nur das Produkt der Gesetzgebung, nicht dessen Zustandekommen. Das Ergebnis findet vergleichsweise hohe Folgebereitschaft, das Verfahren aber ist weder durch Partizipation (s. o. „Exekutivföderalismus“) noch durch Transparenz (s. o. „Verwaltungsföderalismus“ und Vermittlungsausschuß) noch durch einfache Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeiten (s. o. „Verbundföderalismus“) gekennzeichnet.

*These 11: Wegen eingeschränkter Partizipation und deutlich begrenzter Transparenz sind die Entscheidungsverfahren des westdeutschen Föderalismus — im Unterschied etwa zum schweizerischen — als „Föderalismus von oben“ zu charakterisieren.*

Diese Thesen differenzieren die Befunde von Gerhard Lehbruch: unsere Wertung der Gesetzgebungsergebnisse steht im Widerspruch, unsere Wertung der Gesetzgebungsverfahren steht — wenngleich auch dies nur bedingt — im Einklang mit derjenigen von Gerhard Lehbruch.

<sup>26</sup>) Vgl. Uwe Thaysen, Grenzl意思ien der Regierbarkeit 1974—1979. Fragen zum 30jährigen Bestehen der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 34.

## VI. Konsensualismus und politische Ausgrenzung

*These 12: Mitbedingt zwar durch eine eher von Hegel und Rousseau als von Hobbes und Locke geprägte Politische Kultur samt dem entsprechenden Parlamentarismusverständnis haben wir es im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik bislang eher mit einer kooperativen als kompetitiven Opposition zu tun<sup>27)</sup>.*

Darin unterscheidet sich die Bundesrepublik Deutschland einstweilen erheblich von Frankreich und Italien, aber auch — trotz des gleichen parlamentarischen Systems — von Großbritannien. In diesen Ländern ist der politische Kampf zwischen Regierungs- und Oppositionslager (adversary politics) kontroverser und unversöhnlicher als in der Bundesrepublik. Der Pragmatismus westdeutscher Politik findet eher Entsprechungen im föderativen System der USA. Einige weitere Effekte, die ebenfalls erst im internationalen Vergleich besonders deutlich werden, betreffen nicht mehr nur die Gesetzgebungsmehrheit. Sie liegen schon im Bereich der Kanzlermehrheit und der Minderheiten. So erschließt eine stärker behavioristische Betrachtung des westdeutschen Föderalismus auch in den politischen Karrierevoraussetzungen für Regierungschefs entfernte Vergleichsmöglichkeiten zu den USA.

Wie bereits ausgeführt, sind es die Regierungen der einzelnen Bundesländer, die erhebli-

<sup>27)</sup> Vgl. Hans-Joachim Veen, *Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969—1972*, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1976; ferner Heinrich Oberreuter (Hrsg.), *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Hamburg 1975; Winfried Steffani, *Mehr Demokratie auch für die Opposition?*, in: Frank Grube/Gerhard Richter (Hrsg.), *Der SPD-Staat*, München 1977, S. 278—296. Eine typische, der politischen Realität folgende Akzentverschiebung der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Opposition in Deutschland ist darin zu sehen, daß bis 1969, höchstens 1972, die Zeitschriftenaufsätze über Opposition in der Bundesrepublik primär die Minderheit im Deutschen Bundestag behandelten, während danach eine Flut von Beiträgen zum Thema „Opposition in der Bundesrepublik“ sich mit der parteipolitischen Mehrheit im Bundesrat auseinandersetzte. Siehe dazu — auszugsweise — die in der ZParl immer wieder aufgegriffene Diskussion. Besondere Beachtung verdient auch die Arbeit von Kenneth Dyson, *West Germany, The Search for a Rationalist Consensus*, in: Jeremy Richardson (Ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London 1982, S. 17—46.

ches Gewicht auch auf der Bundesebene entfalten. Die politischen Champions unter den Ministerpräsidenten der Länder, denen es um den Ausbau aussichtsreicher Machtbasen für ihren weiteren Einflußgewinn und schließlich um Positionen in der Bundesregierung — gar um den Kanzlerposten — geht, finden in den Bundesländern „Trainingslager“ zur Entwicklung ihrer politischen Fähigkeiten und zur Entfaltung ihres politischen Ehrgeizes. Zugleich sind die Hauptstädte der Länder solide Brückenköpfe für einen möglichen Absprung nach Bonn. Von den bisher sechs Bundeskanzlern der Bundesrepublik waren drei zuvor Regierungschefs eines Bundeslandes.

*These 13: Sowohl wegen des Einflusses der Landesregierungen und einzelner Chiefs von Landesregierungen auf die Bundespolitik als auch wegen der spezifischen Rekrutierung von Bundeskanzlern aus dem Kreis der Ministerpräsidenten wurde die Bundesrepublik zutreffend als „Republik der Landesfürsten“ tituliert<sup>28)</sup>.*

Der beschriebene Konsensdruck des Bundesrates und die dargelegten Tendenzen in Richtung auf eine Allparteienmehrheit, mindestens aber in Richtung einer Konkordanzdemokratie<sup>29)</sup> mit kooperierender statt konkurrierender Opposition, bringt es mit sich, daß erstens nur sehr wenige Gesetzesbeschlüsse des Bundestages am Bundesrat scheitern (1949—1969 = 1,09 Prozent; 1969—1983 = 1,86 Prozent; 1949—1985 = 1,04 Prozent; vgl. Tabelle 2) und zweitens vergleichsweise wenige Gesetze den entschiedenen Widerstand der Opposition im Bundestag fanden (vgl. Tabelle 3). Für die letzten drei Wahlperioden (1972—1983) wurde der hohe Anteil einvernehmlicher Gesetzesentscheidungen jüngst

<sup>28)</sup> So Winfried Steffani (Anm. 9). Der Titel nimmt Bezug auf die Machtfülle der Landesfürsten im Bismarck-Reich. Die damalige Machtfülle der Landesfürsten ist für die Ministerpräsidenten der heutigen Bundesländer gewiß nicht mehr gegeben. Mit diesem Titel aber weist Steffani selbst (s. besonders die Seiten 196 ff.) auf eine erforderliche Differenzierung seiner Dichotomie hin: hie „Gesetzgebungs-“, da „Kanzlermehrheit“, auch in Sachen Kanzlermehrheit spielen die heutigen „Landesfürsten“, wie in diesem Aufsatz ebenfalls gezeigt, eine bedeutende Rolle.

<sup>29)</sup> Vgl. diesen Begriff bei Gerhard Lehbruch, *Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, (1968) 3, S. 443—459.

Tabelle 2:

## Behandlung von Gesetzesbeschlüssen des Bundestages im Bundesrat 1949 bis 1985

Legislaturperiode des BT	1.	2.	3.	4.	5.	1949 bis 1969 Summe	1969 %	6.	7.	8.	9.	1969 bis 1983 Summe	1983 %	1983 07.1985	1949 bis 1985 Summe	1985 %
	1949 bis 1953	1953 bis 1957	1957 bis 1961	1961 bis 1965	1965 bis 1969			1969 bis 1972	1972 bis 1976	1976 bis 1980	1980 bis 1983					
vom BR beratene Gesetzesbeschlüsse	559	518	428	429	461	2395	—	334	516	354	139	1343	—	167	4905	—
VA vom BR angerufen	70	59	46	34	34	243	10,15	31	96	69	17	213	15,86	—	456	9,29
Wegen Versagung der Zustimmung bzw. wegen nicht zurückgewiesenen Einspruchs nicht verkündete Gesetze	9	6	2	2	7	26	1,09	1	7	14	3	25	1,86	—	51*	1,04

Legende: BR = Bundesrat, BT = Bundestag, VA = Vermittlungsausschuß. \* 11 dieser Gesetze sind wegen Ablaufs der Legislaturperiode im VA nicht abschließend beraten worden. Dieses Faktum wird hier nicht berücksichtigt, weil davon auszugehen ist, daß dieses durchaus auch im Sinne einer Versagung der Zustimmung gewollt war.

Quelle: Uwe Thaysen, Grenzlinien der Regierbarkeit 1974 bis 1979, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/79, S. 39, ergänzt und korrigiert (a) auf Grund der von Gebhard Ziller, Der Bundesrat. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984<sup>7</sup>, S. 112ff., zusammengestellten Zahlen, (b) auf Grund eigener Recherchen beim Bundesrat.

Tabelle 3:

## Im Deutschen Bundestag ohne Gegenstimmen verabschiedete Gesetze

	Wahlperioden (WP)				
	1. WP (1949 bis 1953)	7. WP (1972 bis 1976)	8. WP (1976 bis 1980)	9. WP (1980 bis 1983)	7. bis 9. WP (1972 bis 1983)
1. Verabschiedete Gesetze insgesamt	546	516	354	139	1 009
2. Einstimmig angenommene Gesetze		364	219	71	654
3. Mit Enthaltung angenommene Gesetze		14	16	8	38
4. Ohne Gegenstimmen angenommene Gesetze (Summe der Gesetze aus 2. und 3.)	128	378	235	79	692
5. Einstimmigkeitsanteil (in Prozent)	23,4 <sup>a)</sup>	70,5	61,9	51,1	64,8

a) Ohne Gegenstimmen angenommene Gesetze (in Prozent)

Quelle: Volker Nienhaus, Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Einige Zahlen und Anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode (1972—1983), in: ZParl, 16 (1985), 2, S. 163—169; siehe dort auch die nähere Erläuterung dieser Tabelle. Gegenüber dieser Tabelle ist darüber hinaus wichtig zu bedenken, daß hier noch nicht einmal die relativ vielen Gesetze erfaßt sind, die zwar mit Gegenstimmen, aber gleichwohl noch durchaus „konsensualistisch“ verabschiedet wurden, weil es sich um wenige Gegenstimmen aus dem Regierungs- bzw. Oppositionslager handelte oder um zusammengenommen wenige Gegenstimmen sowohl aus dem Regierungs- als auch aus dem Oppositionslager.

dokumentiert<sup>30)</sup>. In diesem Zeitraum hat der Bundestag mindestens zwei Drittel seiner Gesetze einstimmig bzw. ohne Gegenstimmen verabschiedet. In dem Maße, in dem Gesetze inhaltlich bedeutsamer werden, schwindet allerdings die Bereitschaft der Opposition, sich mit Gesetzesinitiativen von Regierung und Regierungsmehrheit identifizieren zu lassen: „Wesentliche Gesetze“<sup>31)</sup> finden schließlich zu nur 2,5 Prozent oppositionelle Zustimmung. Diese Zahlen lassen aber immer noch nicht jene Kompromisse erkennen, die aufgrund vieler, häufig hart erarbeiteter Übereinkünfte über das Dissensfähige im Vermittlungsausschuß erreicht werden. Gerade solche Übereinkünfte stabilisieren den Grundkonsens eher, als daß sie ihn gefährden, weil sie das Bewußtsein stärken für den Erhalt eines nichtkontroversen Sektors des Gemeinwesens als Grundlage eines kontroversen Sektors der Politik (im Sinne Ernst Fraenkel's). Der Grundkonsens soll in den letzten Jahren einzig im Falle der Ostverträge und der Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch aufgekündigt gewesen sein.

*These 14: Die deutsche Politik der Nachkriegszeit ist — im Unterschied etwa zur Politik in Großbritannien und Frankreich, wohl auch im Unterschied zu Italien — in summa gekennzeichnet durch einen beträchtlichen Konsensualismus, der nicht allein, aber gewiß nicht zuletzt auf den kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik zurückzuführen ist.*

Die „Altparteien“ — sie seien hier „alte Mehrheiten“ genannt — waren und sind sich weitestgehend auch noch heute in ihren grundlegenden Optionen einig. Zweifelsfrei lag und liegt das Grundgesetz, liegen auch die Prinzipien parlamentarischen Verfahrens im gemeinsamen normativen und „formalen“ Wertkonsens von CDU, CSU, SPD und FDP. Der materielle Konsens der traditionellen Parlamentsparteien ist knapp, aber noch einigermaßen hinreichend mit dem Stabilitätsgesetz aus dem Jahre 1967 umschrieben. In den darin enthaltenen Zielbestimmungen der Politik waren und sind sich die traditionellen

Parlamentsparteien — vor allem in der Auswahl der als politisch lösungsbedürftig betrachteten Probleme — (noch) einig: Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und möglichst hoher Beschäftigungsstand. Den ökologischen und psychischen Streß dieser marktwirtschaftlichen Leistungsverpflichtung waren und sind sie — wenngleich in unterschiedlichem Ausmaße — zu akzeptieren bereit; hierin besonders unterscheiden sie sich von den GRÜNEN/ALTERNATIVEN, deren materielle „Forderungen nach einer Art ‚Verfassungsgarantie‘ für ökologische und lebensweltliche Unversehrtheitsansprüche gegenüber den Imperativen industriellen Wachstums und sozialer wie militärischer Sicherheit“<sup>32)</sup> Guggenberger und Offe geistesverwandt formulierten. Inhaltlich handelt es sich in der Tat um den „Einspruch unbeugsamer Minoritäten wider das gültige Fortschritts- und Zivilisationsprogramm“<sup>33)</sup>. Wer alternative Politik gegen die Zielvorstellungen der alten Mehrheit — zumal gegen die Wachstumsmaxime mit all ihren Implikationen — formulierte, sah sich und sieht sich in der Bundesrepublik auch heute noch weitestgehend isoliert, politisch „ausgegrenzt“. Die Massivität dieser Ausgrenzung ist nicht zuletzt mit den beschriebenen Konsensmechanismen der westdeutschen Politik zu erklären.

*These 15: Der gesetzgeberische Konsensualismus war eine Quelle für anwachsendes Alternativ- bzw. Protestpotential.*

Es mag wohl sein, daß der z. T. durchaus gehegte Parochialismus vieler GRÜNER/ALTERNATIVER sie daran hindert, internationale Vergleiche zu bemühen und ihnen den Blick verstellt für die weitreichenden und eindringlichen Konsensmechanismen der Bundesrepublik. Jedenfalls gibt es jenen schneidigen, von Guggenberger und Offe als Realität suggerierten 50-Prozent-plus-eins-

<sup>30)</sup> Vgl. Volker Nienhaus, Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Zahlen und Anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode, in: ZParl, 16 (1985) 2, S. 163—169. Für die erste Wahlperiode greift Nienhaus auf Zahlen von Karlheinz Neunreither, Initiativen und Abstimmungen, in: Wolfgang Kralewski/K. Neunreither, Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag (1949—1953), Köln-Opladen 1963, S. 29—106 und S. 221—288, zurück.

<sup>31)</sup> Zur Problematik dieses Begriffes siehe ebd.

<sup>32)</sup> Vgl. Guggenberger/Offe, Politik aus der Basis (Anm. 1), S. 14. Vgl. zur materiellen Unversöhnlichkeit der beiden Positionen die Kontroverse zwischen Guggenberger/Offe einerseits und von Krokow andererseits (Anm. 1); ferner: Thomas Saretzki, Das Mehrheitsprinzip — Demokratisches Entscheidungsverfahren ohne Alternative?, in: Gegenwartskunde, 33 (1984) 2, S. 239—271; ders., Mehrheitsprinzip und Grundkonsens — eine Frage der Betonung?, Eine Replik auf Heinz Sahner, Wer fordert die parlamentarische Mehrheitsdemokratie heraus?, in: ZParl, 16 (1985) 2, S. 256—261.

<sup>33)</sup> Vgl. Guggenberger, Die neue Macht der Minderheit (Anm. 1), S. 218.

Dezisionismus („Mehrheit ist Mehrheit“) in der Bundesrepublik nicht. Vielmehr zählt „Selbstbescheidung, Mäßigung und rechtzeitiges Ausklammern“ durchaus zu den „Tugenden“ deutscher Nachkriegspolitik. Wenn jetzt von grün/alternativer Seite mehr als ein 50prozentiger Konsens gefordert wird, dann entbehrt diese Forderung — zumindest solange sie nur entscheidungstechnisch erhoben wird — erstens empirischer Rechtfertigung und zweitens der Plausibilität in bezug auf die Konsequenzen einer gewünschten Minderung oder gar Aufhebung der beklagten „Ausgrenzung“ von GRÜNEN/ALTERNATIVEN. Die weitere institutionelle Verankerung eines solchen Mechanismus könnte nur

qualitativ *andere*, aber nicht minder wirksame Ausgrenzungen produzieren. Gäbe es nämlich die Chance der grün/alternativen Minderheiten, zur „neuen Mehrheit“ anzuwachsen, so gäbe es — quod erat demonstrandum — kaum einen effektiveren Mechanismus zur relativ friedlichen Ausgrenzung der „alten Mehrheit“ als das „föderative Entscheidungsverfahren“, welches Claus Offe als erstes Mittel nennt, um „die Reichweite des Mehrheitsprinzips einzuschränken und seine perversierten Effekte abzuschwächen“<sup>34</sup>). Das kann aber nicht die Absicht derjenigen sein, die nicht „ausgrenzen“, sondern zwischen beiden Lagern „dolmetschen“ (Guggenberger) wollen.

## VII. Re-Föderalisierung durch „Föderalismus von oben“?

Für die jüngere Zeit verweisen die Zahlen von Nienhaus nun allerdings auf einen Trend zur Auflockerung des beschriebenen bisherigen Konsensus der „Altparteien“ und damit auf einen Trend zur Abflachung der tatsächlichen Entscheidungsmehrheiten. Diese Entwicklung hat verschiedene Ursachen.

*These 16: Die in jüngster Zeit häufiger dargelegte Tendenz zur Re-Ideologisierung der westdeutschen Parteien fördert eine spezifische „Re-Föderalisierung“ der Bundesrepublik.*

„Re-Föderalisierung“ nicht in dem Sinne, daß die einzelnen Landesvölker nun plötzlich wieder kulturelle Individualität ausprägen würden<sup>35</sup>). Wohl aber insofern, als die vermehrte politische Veto-Macht einzelner Länder gegen bestimmte politische Entwicklungen auch tatsächlich entschieden geltend gemacht wird, und zwar sowohl aus Hessen und Niedersachsen als auch — und nicht erst neuerdings — aus Bayern.

*These 17: Es ist dies ein aus den Staatskanzleien der Bundesländer ventiliertes Föderalismus zunehmender inter- und intraparteilicher Konkurrenz.*

Abstrakt gesprochen geht es um programmatische Prioritätensetzungen, um persönliche Profilierungen der kanzlerfähigen und/oder

kanzlerwilligen Regierungschefs, also um die Besetzung und Behauptung von Einflußpositionen im Spitzenrang. Die Konkurrenz/Kontroverse betrifft, immer noch allgemein formuliert, z. B. die konjunkturelle (dabei nicht zu vergessen: parteipolitisch-wahltaktische) Zweckmäßigkeit von Investitions- oder Subventionsprogrammen, so z. B. die Vergabe von Bundesaufträgen militärischer und nicht-militärischer Art oder die Ansiedlung großtechnologischer Anlagen.

*These 18: Im westdeutschen Verbundföderalismus konkurrieren die Ministerpräsidenten in der Gewährung als „Zuschußmaximierer“ und als „Stimmenmaximierer“.*

Konkret geht es bei dieser Konkurrenz darum, wessen Konzeption — z. B. für die Finanzierung des Krankenhausbaues oder für die Beschäftigungsförderung — sich durchsetzt, welche Werften — die in Bremen (SPD) oder die in Schleswig-Holstein (CDU) — den Auftrag zum Bau von Fregatten und anderen Marinebooten erhalten, wo — in Dragahn/Niedersachsen (CDU) oder in Wackersdorf/Bayern (CSU) — eine Wiederaufbereitungsanlage (WAA) angesiedelt wird. Einzelne Bundesländer können Bundeskonzeptionen, z. B. in der Energiepolitik, fördern; sie können diese aber auch zu Fall bringen: so die Entscheidung der niedersächsischen Regierung gegen Gorleben als Standort für eine WAA, so neuerdings Hessens (SPD) und Nordrhein-Westfalens (SPD) Bemühen um einen „Ausstieg aus der Plutoniumwirtschaft“ durch Stopps für den Weiterbau des Schnellen Brütters in Kalkar/NRW sowie durch Verzögerungen des Baues

<sup>34</sup>) Offe, Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung? (Anm. 1), S. 178.

<sup>35</sup>) Obschon sich auch hierfür einige Indizien finden ließen, siehe z. B. den aufschlußreichen Beitrag von Werner Meyer-Larsen, Der große Treck nach Süden, in: DER SPIEGEL, (1985) 1, S. 36ff.

nuklearer Lager jedweder Art. Die zwischenparteilich ausgetragene Konkurrenz schlägt selbst auf Gebieten der Verwaltung und der Justiz noch durch: Es ist zumindest nicht auszuschließen, daß die Flick-Affäre einen anderen Verlauf genommen hätte, wäre das „Flick-Büro“ in München und nicht in Düsseldorf ansässig gewesen.

In solchen Entscheidungslagen und Konkurrenzsituationen wächst für die Landesväter der Anreiz zur persönlichen Profilierung — und zwar in dem Maße, wie die Kanzlerposition nach ihrem Urteil schwach besetzt ist. Sie wissen: Es könnte entweder zu einem innerparteilichen Austausch der Nummer 1 im Bund — und das aus ihrem Bunde — kommen. Es könnte aber auch zu einem Wechsel der Nummer 1 zwischen den Parteien kommen. Dafür möchten die programmatisch und persönlich Ehrgeizigsten unter ihnen wohlgerüstet antreten können. Dazu nutzen sie die verfassungsrechtlich garantierten Potentiale ihres Landes sowie die Landesorganisationen ihrer jeweiligen Partei, die sie als „ihre“ Potentiale in den Wettkampf führen.

*These 19: Auch in bezug auf die Findung der Kanzlermehrheit ist ein „Föderalismus von oben“ festzustellen: ein Föderalismus der konkurrierenden Landesväter, aber gewiß nicht einer der konkurrierenden Landesvölker. Dabei ist innerparteiliche Konkurrenz auf vielen Gebieten (auch) als Konkurrenz um die zwischenparteilich konkurrenzfähigste Politik zu verstehen.*

Die demokratische Rückkoppelung dieser Konkurrenz besteht erstens in der dezentral organisierten parlamentarischen Verantwortung der Landesväter, zweitens darin, die Landesväter danach zu beurteilen, wieviel (Geld) sie als Zuschußmaximierer für ihr Land „besorgen“ können. Der diesbezügliche Erfolg bzw. Mißerfolg erweist sich drittens in den Wahlen, welche den jeweiligen Landesvater in seiner Fähigkeit als Stimmenmaximierer beurteilen und damit auch etwas aussagen über seine Zugkraft als möglicher Kanzlerkandidat. Insoweit ist das Konfliktregelungsmuster, zumindest insofern es sich dabei um den zwischenparteilichen Wettbewerb handelt, erstens demokratisch wohlfundiert, zweitens demjenigen des Parteienwettbewerbs durchaus kongruenter als von Gerhard Lehmsbruch behauptet<sup>36)</sup>. Die demokratische

<sup>36)</sup> Vgl. zur entschiedenen Kritik der Lehmsbruchschen Urteilsprämissen die beiden oben zitierten Aufsätze von Winfried Steffani.

Rückkoppelung ist so sehr ausgeprägt, daß sie als Kehrseite der vorangestellten These zu begreifen ist.

*These 20: In der Konkurrenz der Landesväter können diese sich um so besser durchsetzen, je offenkundiger ihre — in Landtagswahlen geprüfte, also demokratisch gemessene — Bewährung gegenüber ihrem Landesvolk ist. Im Föderalismus von oben geht es um die Zustimmung von unten. Es ist ein Föderalismus der permanenten Konkurrenz um den höchstmöglichen Konsens.*

Nicht nur die „minimum winning coalition“ (W. H. Riker) der westdeutschen Gesetzgebung ist also föderativ zu suchen. In der Bundesrepublik ist auch die Kanzlermehrheit nicht ohne Berücksichtigung der föderativen Konkurrenz zu erreichen. Diese Konkurrenz ist immer dann besonders ausgeprägt, wenn erstens, wie bereits gezeigt, die Kanzlerposition zur Diskussion oder gar zur Disposition steht, und zweitens die Stimmenverhältnisse im Bundesrat so ausgeglichen sind, daß jeder Landesvater mit einem potentiellen Veto — es sei hier als „föderatives Veto“ bezeichnet — ausgestattet und in die Versuchung geführt ist, sich durch Aktualisierung seiner Vetomacht zu profilieren. In einer solchen Situation kann die einheitliche Stimmabgabe der Bundesländer (imperatives Mandat/Bundesratsprinzip) ihre stärkste Wirkung entfalten. Ohne dieses imperative Mandat der Bundesländer ist der westdeutsche Föderalismus nicht zu begreifen.

Umgekehrt hat es (s. o.) nur relativ kurze Phasen gegeben, in denen die jeweilige Bundestagsmehrheit, für sie voran die amtierende Bundesregierung, im Bundesrat „durchregieren“ konnte<sup>37)</sup>. Am deutlichsten war dies in

<sup>37)</sup> Mit diesem Terminus des Politjargons wird das Faktum erfaßt, daß die derzeitige Bundesregierung — im Wege vorheriger Abstimmung mit den Landesfürsten ihrer Coleur — entschiedenen Gebrauch davon macht, sich im Bundesrat auch gegen den Willen der SPD-regierten Länder durchsetzen zu können. Entsprechend ist die Reaktion der Sozialdemokraten; in einem Interview mit dem Wochenmagazin DER SPIEGEL, (1984) 51, S. 26, lautet die Frage: „Lafontaine sagt, es habe für die SPD überhaupt keinen Sinn, in Bonn an die Regierung zu kommen, solange die Unionsmehrheit im Bundesrat nicht gebrochen ist.“ Und die Antwort des Oppositionsführers im Deutschen Bundestag (!), Hans-Jochen Vogel: „Der Kern ist richtig, ... selbst wenn ... sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht umkehren, dann ist schon interessant, ob sie nur noch von einem einzigen Land abhängen. Da kommt 1986 auf Niedersachsen eine interessante Frage zu.“

der Zeit von 1966 bis 1969 gegeben. Auch nach 1982 schien Durchregieren möglich. Die CDU „verfügte“ bis zur Landtagswahl im Saarland (10. 3. 1985) ohne die Stimmen der CSU im Bundesrat über eine Stimme mehr als die Hälfte (21 CDU : 15 SPD : 5 CSU). Bundeskanzler Kohl wertete die alleinige Mehrheit der CDU als einen „besonderen Schatz“<sup>38)</sup>, den die CDU in den Jahren 1983/84 vergleichsweise sicher zu besitzen wähnte. Den Bundesländern wurden von der Bundesregierung und damit durch den Bund tatsächlich einige Vorteile geboten<sup>39)</sup>, andere angekündigt. Mußten vor 1982 alle „wichtigen“ Gesetzesinitiativen das offizielle Verfahren des Vermittlungsausschusses durchlaufen, so stimmten sich die CDU-regierten Länder, einschließlich des CSU-regierten Bayerns, nach 1982 ab, bevor sie den SPD-regierten Ländern im Bundesrat möglichst geschlossen gegenübertraten. Diese Abstimmung erfolgte typischerweise häufiger über die Parteizentrale, in welcher Bundeskanzler und Landesväter eher noch als Gleiche unter Gleichen auftreten können, als über das Bundeskanzleramt. Der Vermittlungsausschuß wurde zwischen 1982 und 1985 überhaupt nicht angerufen, und opponierende Länder wie etwa Hessen (SPD) wurden an ihre Pflicht zur Bundestreue erinnert.

Aber schon am 10. März 1985 verlor die CDU die drei Stimmen des Saarlandes an die SPD. Seither besteht ein Stimmenverhältnis von 18 CDU : 18 SPD : 5 CSU. Spätestens von diesem Zeitpunkt an ist das „Gleichgewichtssystem“<sup>40)</sup> des spezifisch deutschen Föderalismus der Parteienkonkurrenz wieder auf den Tagesordnungen von Bund und Ländern. Denn nicht nur Bayern ist durch diese Konstellation in den Besitz der föderativen Vetomacht gelangt. Im Juni 1985 wurde aus dem Bundesrat heraus erstmals seit 1977 wieder von der Möglichkeit einer Anfrage an die Bundesregierung Gebrauch gemacht. Die Initiative kam aus Nordrhein-Westfalen, jenem Land, in welchem ein aussichtsreicher Kanzlerkandidat der Opposition zuvor (am 12. Mai

1985) einen eindrucksvollen Wahlsieg errungen hatte. Im Juli 1985 lag das demoskopisch ermittelte Ansehen des potentiellen Kanzlerkandidaten höher als das des amtierenden Kanzlers.

*These 21: Je deutlicher in historischen Dimensionen analysiert werden kann, desto erkennbarer wird, daß der Föderalismus der Bundesrepublik nicht als unabhängige, wohl aber als moderierende Variable westdeutscher Parteienkontroversen zu begreifen ist.*

*These 22: Wir haben es in der Bundesrepublik weniger mit einem statischen System nebeneinander in sich ruhender und auf sich selbst konzentrierter Bundesländer zu tun als mit einem System föderativ geformter Parteienkonkurrenz. In diesem Sinne ließe sich zusammenfassend von einem konsensorientierten Konkurrenzföderalismus reden. Die Paradoxien dieser Formel entsprechen getreulich der komplexen Praxis westdeutscher Politik.*

Die parteipolitischen Konstellationen des Bundesrates entwickelten sich bislang vorzugsweise so aufeinander zu, daß sie durch Annäherung der Kräftepotentiale und damit Ermöglichung der föderativen Vetos den beschriebenen Konkurrenzföderalismus provozierten und auch tatsächlich wieder produzierten: Gravitation in Richtung Gleichgewicht. Dieses Gleichgewicht des Parteiensystems und damit das beschriebene Gleichgewicht der Gesetzgebung ist deshalb so vergleichsweise einfach herzustellen, weil es in der Bundesrepublik die Möglichkeit der „Korrektur“ von Konsequenzen aus Bundestagswahlen in den darauffolgenden Landtagswahlen gibt. Die Möglichkeit wurde bislang regelmäßig ausgleichend gegen die Bundestagsmehrheit genutzt. Man kann also feststellen, daß es Korrekturen an der Kräftekonstellation des westdeutschen Parteiensystems sind, die den Föderalismus der Bundesrepublik prägen. Es ist der Föderalismus einer spezifischen inter- und intraparteilichen Konkurrenz auf ansonsten hohem Konsensniveau: Es geht nicht um „alles oder nichts“ (the winner takes it all), sondern um Anteile, um Marginalien, um Akzentuierungen der politischen Prioritäten und — keineswegs zuletzt — um persönliche Profilierungen.

Eine Re-Föderalisierung der „Basis“, also Rückbesinnung auf Landesidentitäten, ist nur insofern erkennbar, als eine seit Mitte der sechziger Jahre zu beobachtende existentielle Verunsicherung der Menschen durch technologische Entwicklungen, einschließlich

<sup>38)</sup> Rheinischer Merkur vom 9. März 1985.

<sup>39)</sup> Vgl. Hartmut Klatt, Die Wende zum Föderalismus. Neue Akzente im Verhältnis von Bund und Ländern, in: Evangelische Kommentare, (1983) 11, S. 606ff; ders., Die unsichtbare Zäsur. Seit dem Regierungswechsel hat der Föderalismus wieder eine Chance, in: Die Politische Meinung, (1983) 211, S. 45ff. Für Klatt zeichnet sich eine „Renaissance des Föderalismus“ ab; ebd., S. 50.

<sup>40)</sup> G. Lehmsbruch, Parteienwettbewerb (Anm. 23), S. 136.

militärtechnischer Bedrohungen, einen „neuen Lokalismus“ zur Folge gehabt hat; mit Max Frenkel kann festgehalten werden, daß diese existentielle Verunsicherung „ein gewichtigerer Einfluß für die Erhaltung des Föderalismus (ist) als alles, was der Staat mit seinen Expertenkommissionen machen will oder machen kann“<sup>41)</sup>. Den Wettbewerb der Länder untereinander um einen ökonomisch-sozialen, danach und im Gefolge davon erst um einen kulturellen Vorrang (etwa im „Nord-Süd-Gefälle“) kann man nur bedingt als Re-Föderalisierung der Basis werten. Geht es dabei doch um die Realisierung länderspezifisch

---

<sup>41)</sup> Max Frenkel, Der Föderalismus in der Schweiz. Entwicklungen und Tendenzen, in: Bundesrat (Hrsg.), Pressespiegel vom 18. Juni 1985, S. 20.

eben nicht unterschiedlicher, sondern allen Ländern gemeinsamer Ziele: um ein Mehr an ökonomischem, sozialem, kulturellem Fortschritt, um mehr Wachstum und mehr Modernität als in den jeweils anderen Bundesländern.

So bleibt am Ende die Feststellung, daß — allen Ankündigungen der Bundesregierung zum Trotz und entgegen allen Bemühungen interfraktioneller Arbeitsgruppen — eine Re-Föderalisierung von der Basis her nicht stattgefunden hat; wohl aber haben sich die föderativen Konstellationen so verändert, daß die Länder selbstbewußter auftreten. Der parteipolitisch dominierte, konsensorientierte Konkurrenzföderalismus ist seit dem Frühjahr 1985 neu belebt.

# Kommunikationsstrukturen und Lokalmedien auf dem Lande

## I. Problemstellung

Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich mit einem in den sozialwissenschaftlichen Disziplinen weitgehend vernachlässigten Thema: den ländlichen Kommunikationsstrukturen und den Medien auf dem Lande. Im Zusammenhang mit der Diskussion um das nach wie vor bestehende „Stadt-Land-Gefälle“, den sich verschärfenden Strukturproblemen in ländlichen Räumen sowie der daraus resultierenden „Krise ländlicher Lebenswelten“<sup>1)</sup> gewinnt die Frage nach der Rückgewinnung oder Neubestimmung der sozialen und kulturellen Identität in diesen Räumen an Bedeutung. Gesucht werden Leitbilder für eine Entwicklungsplanung, die sowohl zentralstaatlichen Erfordernissen als auch lokalen Interessen gerecht zu werden vermag. Ein Interessenausgleich setzt jedoch in den Kleinstädten und Dörfern der ländlichen Räume eine kommunikative Infrastruktur voraus, die der Interessenfindung und der Darstellung dieser Interessen gegenüber übergeordneten

politisch-administrativen Entscheidungsinstanzen gleichermaßen dient. Von den vorhandenen Kommunikationsstrukturen und den Informationsangeboten der Massenmedien hängt es ab, ob sich ein „ländlicher Lokalismus“ zu entwickeln vermag, der zum „Ausgangspunkt für das politische Engagement einer politisch sonst eher unmotivierten Landbevölkerung“<sup>2)</sup> werden kann. Das Vorhandensein eines spezifischen ländlichen Lokalismus kann als ein Ausgangspunkt zur Krisenbewältigung angesehen werden. Die ländlichen Kommunikationsstrukturen und -verhältnisse sollen im Hinblick auf allgemeine Organisationsmuster, die die kommunikative Partizipation auf den beiden genannten Ebenen beeinflussen, näher untersucht werden. Ziel dieser Arbeit ist es, mit den — wenigen — vorliegenden Forschungsergebnissen bekannt zu machen und Überlegungen für empirisch orientierte Forschungsvorhaben zur Diskussion zu stellen<sup>3)</sup>.

## II. Lokalkommunikation und Politik — Die Untersuchungsperspektive

Die Defizite in der empirisch ausgerichteten lokalen Kommunikationsforschung sind, trotz verstärkter Bemühungen seit Beginn der siebziger Jahre, nach wie vor groß. Vor allem fehlt es an einer interdisziplinär ausgerichteten empirischen Forschung und an hinreichenden Bemühungen innerhalb der mit dem Forschungsgegenstand befaßten Disziplinen (Stadt- und Gemeindeforschung, lokale Politikforschung, Publizistikwissenschaft) um eine wechselseitige Berücksichtigung von vorliegenden Ergebnissen. Innerhalb der Publizistik-/Kommunikationswissenschaft konzentrierte man sich weitgehend auf die lokale Tageszeitung und erst in einigen jüngeren Arbeiten wurde die ausschließlich medienzen-

trierte Vorgehensweise zumindest partiell aufgegeben und der Versuch unternommen, das Zusammenspiel zwischen Sozial-, Kommunikations-, Interessen- und Medienstruktur zu analysieren<sup>4)</sup>. Innerhalb der vorrangig medienorientierten Forschung sind wiederum deutliche Defizitbereiche auszumachen, denn andere lokale Medien außer der Tageszeitung, also Amts- und Gemeindeblätter, Anzei-

<sup>1)</sup> R. Voigt, Aktionsbedingungen politischer Teilhabe im ländlichen Raum, in: R. Roemheld/H. Zielinski (Hrsg.), *Kommune im Aufbruch*, Frankfurt 1983, S. 156.

<sup>2)</sup> Vgl. zu den publizistik-/kommunikationswissenschaftlichen Aspekten O. Jarren, *Publizistisch unterversorgt*, in: *medium*, (1985) 4/5, S. 5 ff.

<sup>3)</sup> Vgl. zusammenfassend U. Saxer, *Lokale Kommunikation — Anspruch und Realität. Bilanz der Forschung*, in: *Media Perspektiven*, (1978) 5, S. 367 ff., sowie die Forschungsübersicht bei G. Rager, *Publizistische Vielfalt im Lokalen*, Tübingen 1982.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu den Sammelband von K. M. Schmals/R. Voigt (Hrsg.), *Krise ländlicher Lebenswelten*, Frankfurt 1985 (i. E.).

genblätter und die unterschiedlichen Typen der „Alternativpublizistik“, wurden bislang kaum untersucht, obwohl sie weit verbreitet sind und zum Teil beachtliche Nutzungsdaten aufweisen. Es fehlt schließlich auch an systematisch angelegten Studien zur Mediennutzung und Medienbewertung im lokalen Raum<sup>5)</sup>. Vor allem aber mangelt es an theoretischen Vorarbeiten und an empirischen Daten über die Bedeutung unvermittelter Kommunikationsformen und deren Verhältnis zur medialen Information in lokalen Räumen<sup>6)</sup>. Schließlich ist anzumerken, daß sich die lokale Kommunikationsforschung weitgehend auf (groß-)städtische Frage- und Problemstellungen konzentriert. Die systematische Sichtung angezeigter und abgeschlossener sozialwissenschaftlicher Forschungsarbeiten aus den letzten zehn Jahren zeigt, daß der ländliche Raum ein weißer Fleck auf der kommunikationswissenschaftlichen Forschungslandkarte ist.

Ein einheitliches Verständnis darüber, was unter lokaler Kommunikation verstanden werden soll, existiert aufgrund der unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und Ansätze innerhalb der Lokalkommunikationsforschung nicht. Unstrittig ist allerdings, daß der lokale Kommunikationsraum nicht ohne weiteres mit der Verwaltungseinheit Gemeinde gleichgesetzt oder mit dem Verbreitungsgebiet einer Lokalzeitung als identisch angesehen werden kann<sup>7)</sup>. Da es bislang an einem

<sup>5)</sup> Vgl. die Übersichten zum Forschungsstand bei G. G. Kopper, Massenmedien. Wirtschaftliche Grundlagen und Strukturen. Analytische Bestandsaufnahme der Forschung 1968—1981, Konstanz 1982.

<sup>6)</sup> So erweist sich die Bestimmung von „Kommunikationsräumen“ als ein beachtliches Problem. Vgl. dazu W. Teichert, Die Region als publizistische Aufgabe, Hamburg 1982.

<sup>7)</sup> Vgl. dazu M. Schumacher, Lokale Kommunikation, in: R. Voigt (Hrsg.), Handwörterbuch zur Kommunalpolitik, Opladen 1984, S. 279 ff. Zum Aspekt Medien und Kommunikation in ländlichen Räumen vgl. die Arbeiten von R. Richter, Massenkommunikation im ländlichen Raum, in: Information und Meinung, (1980) 4, S. 19 ff.; M. Kloidt-Benteler, Das bedrohte Dorf — die bedrohte Kommunikationsgemeinschaft, Münster 1983 (Phil. Diss.); H. Waitzbauer, Wandel und Statik kommunikativen Handelns im ländlichen Raum, Salzburg 1984 (Phil. Diss.); H. Vathauer/H. Hackstätte, Kommunikationsstrukturen in ländlichen Gemeinden, Osnabrück 1984 (M. A.-Arbeit); W. Hömberg/K. Rossbacher, Lesen auf dem Lande. Literarische Rezeption und Mediennutzung im ländlichen Siedlungsgebiet Salzburgs, Salzburg 1977; G. Berginz-Plank, Literaturrezeption in einer Kleinstadt: Leseverhalten und Mediennutzung, Stuttgart 1981; B. Anders, Das Kommunikationsverhalten jugendlicher Schüler auf dem Lande, Münster 1978.

zusammenhängenden theoretischen Rahmen fehlt, um die unterschiedlichen empirischen Forschungsergebnisse einordnen und interpretieren zu können, kann nur eine Arbeitsdefinition angeboten werden: *Unter lokaler Kommunikation wird hier die Überbrückung von unterschiedlichen Distanzen (Raum, Zeit, Status) zwischen Menschen mittels materialer und symbolischer Interaktion angesehen, die innerhalb eines bestimmbarer geographischen Raums stattfindet und diesen als Handlungs- und Erlebnisraum konstituiert.* Lokale Kommunikation weist somit nicht nur einen Raumbezug, sondern ebenso einen für unterschiedliche soziale Gruppen durchaus spezifischen Sozialbezug auf („sozialräumliche Orientierungsmuster“). Der lokale Kommunikationsraum muß deshalb als ein offenes soziales System aufgefaßt werden, weil von keiner — für alle soziale Gruppen gleichermaßen geltenden — einheitlichen Raumvorstellung ausgegangen werden kann. Andererseits stellt der Lebens- und Wohnort als vertrauter und relativ überschaubarer Raum einen wichtigen Ausgangs- und Rückkehrpunkt für jeden Menschen dar, in dem lokale Identität („Zu-Hause-Sein“, „Heimat“) jeweils neu erfahren und hergestellt wird: In Festen, in Nachbarschaftsbeziehungen, im Vereinsleben und in der alltäglichen Kommunikation werden die lokalen Eigenarten und Besonderheiten jeweils neu „aktualisiert und gegenüber von außen angetragenen Erwartungen“<sup>8)</sup> behauptet („Lokalismus“).

Die Vorstellung vom lokalen Kommunikationsraum wird durch verwaltungsmäßige Grenzen und durch die Angebote der Medien mitbestimmt, so daß die Formen, die Inhalte und die Intensität der unvermittelten, personalen Kommunikation in Abhängigkeit von diesen Rahmenbedingungen zu sehen sind. Aufgrund der zumeist vorhandenen Deckungsgleichheit von verwaltungsmäßiger Gliederung und den Angeboten der Medien ist im ländlichen Raum von einem dominanten Einfluß („Thematisierung“) der Medien in der Lokalkommunikation auszugehen. Die Lokalmedien strukturieren den politischen Prozeß und die darauf bezogene Kommunikation: Während die etablierten Gruppen in den lokalen Massenmedien ein Instrument zur Loyalitätserhaltung sehen, versuchen nicht-etablierte Gruppen über die Berichterstattung

<sup>8)</sup> H. Nokielski, Räumliches Verhalten und Stadtteilidentität, in: K. Rohe/H. Kühr (Hrsg.), Politik und Gesellschaft im Ruhrgebiet, Königstein 1979, S. 230.

in den Medien Einfluß auf Inhalte und Verlauf von politischen Prozessen durch die öffentliche Thematisierung ihrer Interessenpositionen zu erreichen. In der Tat ist eine erfolgreiche Durchsetzung von Interessen von den vorhandenen Kommunikationsstrukturen und damit wesentlich von der Organisation lokaler Meinungs- und Willensbildungsprozesse als Teilprozessen innerhalb der politischen Kommunikation abhängig<sup>9)</sup>. „Passive“ und „aktive“ Voraussetzungen für eine erfolgreiche Interessendurchsetzung hängen zum einen von den vorhandenen Informationen über das politische Geschehen und zum anderen von bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten ab.

Zum Kernproblem der lokalpolitischen Kommunikation zählt, daß die meisten Vorgänge dem einzelnen Bürger aufgrund eigener Erfahrungen und Wahrnehmungen weitgehend entzogen sind. Das gilt vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Gemeinde- und Funktionalreformen auch für ländliche Gemeinden<sup>10)</sup>. Die dort nachweisbare Politikdifferenzierung und die feststellbaren Veränderungen in den Einzelgemeinden haben dazu geführt, daß es jetzt weniger als früher politische Themen gibt, die von der Mehrzahl der Bürger zur gleichen Zeit und im gleichen Umfang als die zentralen Themen angesehen und akzeptiert werden. Eine große Zahl von lokalen Pro-

blemen oder Entscheidungen berührt nicht mehr die Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit, sondern allenfalls bestimmte Gruppen. Die relativ große Zahl der an politischen Prozessen beteiligten oder von politischen Entscheidungen betroffenen Bürger und deren räumliche, zeitliche und soziale Trennung macht es erforderlich, politische Kommunikationsprozesse zu organisieren. So erleichtert zwar die räumliche Nähe die unvermittelte Kommunikation bei der Organisierung und Formulierung von Interessen, doch sind die Chancen zu einer „all-channel-communication“ aufgrund der Ungleichphasigkeit, z. B. bei der Problemwahrnehmung, und unterschiedlicher zeitlicher Möglichkeiten zur politischen Beteiligung begrenzt. Die lokalen Institutionen können allenfalls punktuell und bezogen auf Teilziele politische Kommunikationsprozesse in Gang setzen. In diesem Zusammenhang kommt den Medien eine wichtige Funktion zu. Erfolgreiche Interessenorganisation und -durchsetzung sind zwar nicht ausschließlich, aber sehr wesentlich vom Informationsangebot der Medien und vom Zugang zum lokalen Massenkommunikationssystem abhängig — auch in ländlichen Kommunen. Das Entstehen eines „ländlichen Lokalismus“ ist also im engen Zusammenhang mit den bestehenden Medien- und Kommunikationsstrukturen zu betrachten.

### III. Medien- und Kommunikationsstrukturen auf dem Lande — Eine Defizitanalyse

Ländliche Kommunikationsstrukturen und -verhältnisse zu analysieren heißt, danach zu fragen, ob es überhaupt eine spezifische Identität von ländlichen Kommunikationsräumen gibt. In der politikwissenschaftlichen Diskussion der letzten zehn Jahre ist diese Frage nach der „Identität der kommunalen Ebene“ generell aufgeworfen worden, wobei der ländliche Raum in Abhängigkeit von der Entwicklung städtischer Gebiete und insbesondere von Ballungsräumen gesehen wird. Zunächst wurde von einem „Stadt-Land-Gegensatz“ aus-

gegangen; heute steht das „Kontinuum-Konzept“ im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Betrachtung<sup>11)</sup>. Ausgangspunkt ist dabei ein durch den Bedeutungsverlust ländlicher Gebiete als relevantem Produktionsort ausgelöster Umstrukturierungsprozeß, der sich u. a. durch eine verstärkte räumliche Verflechtung bei zunehmender Mobilität und durch einen hohen Grad von funktionaler Differenzierung kennzeichnen läßt. Die Groß- und Mittelstädte haben sich allein durch ihr zahlenmäßiges Bevölkerungswachstum sowie als zentrale Produktions-, Dienstleistungs- und Verwaltungszentren als „Strahlungszentren, die

<sup>9)</sup> Vgl. dazu O. Jarren, Kommunale Kommunikation, München 1984, S. 36 ff.

<sup>10)</sup> Die Gemeinde-/Funktionalreform hatte große Auswirkungen für die ländlichen Räume: Existierten 1962 noch rd. 23 000 selbständige Landgemeinden, so sind es heute nur noch 6 500.

<sup>11)</sup> Vgl. zusammenfassend den Beitrag von H. Köter, Stadt und Land. Ihre Besonderheiten und ihre Beziehungen zueinander, in: Auf dem Lande leben, Stuttgart u. a. 1983, S. 11 ff.

ihren Einfluß auf das Hinterland immer weiter ausdehnen<sup>12)</sup>, erwiesen. Die damit insgesamt eingeleitete „Entgrenzung der Sozialbeziehungen“ und die „Enträumlichung der Bezugssysteme“<sup>13)</sup> haben zu Veränderungen geführt, die nicht ohne Einfluß auf Kommunikationsstrukturen und -verhältnisse in vormalig als ländlich bezeichneten Räumen blieben.

Waren bis in die fünfziger Jahre hinein „die ländlichen Regionen noch durch weitgehend intakte dörfliche und kleinstädtische Sozialstrukturen, Abgeschlossenheit und geringe soziale Mobilität gekennzeichnet“<sup>14)</sup>, so ist das heute überwiegend nicht mehr der Fall. Durchgängig ist festzustellen, daß sich vormalig als „typisch ländlich“ bezeichnete Lebensstile selbst in von Ballungsräumen abgegrenzten gelegenen Gebieten zugunsten von „urbanen Vorstellungen“ verändert haben. Durch die Massenmedien, insbesondere aber durch das Fernsehen, „wird der Landbevölkerung durch die Werbung täglich vor Augen geführt, wie ‚man‘ leben sollte. Daß hierbei in aller Regel ‚städtisch‘ geprägte Wertmuster Verwendung finden, liegt auf der Hand, und es macht kaum einen Unterschied, ob es sich dabei um Fernsehwerbung, Versandhauskataloge oder Postwurfsendungen handelt“<sup>15)</sup>.

Bei der Nutzung von Massenmedien gibt es zwischen „Stadt“ und „Land“ nur geringe Unterschiede: Neben einer besonders intensiven Nutzung der Lokalzeitung sehen in ländlichen Räumen vergleichsweise mehr Personen regelmäßig Fernsehprogramme, und es wird geringfügig weniger Literatur gelesen; ein Tatbestand allerdings, der weniger auf räumliche Aspekte als vielmehr auf andere Bildungsvoraussetzungen und eine andere kulturelle Infrastruktur zurückzuführen ist.

Die Ausgangsfrage, ob es sich beim ländlichen Kommunikationsraum um eine bestimmbare eigenständige Größe handelt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Zwar lassen sich — legt man objektive Kriterien zugrunde — für ländliche Kommunikationsräume im Vergleich zu städtischen ei-

nige Spezifika aufführen und signifikante Unterschiede anführen, doch sind — zumindest im Hinblick auf die politische Kommunikation — die strukturellen Voraussetzungen ähnlich (lokales Institutionensystem, lokale Medien). Die jeweiligen lokalen Eigenheiten und Unterschiede lassen sich also nicht vorrangig darauf zurückführen, daß ein bestimmter lokaler Kommunikationsraum dem Bereich „Stadt“ oder „Land“ zugeordnet wird. Geht man hingegen von subjektiven, die einzelnen Individuen und ihre Vorstellungen berücksichtigenden Aspekten aus, so ließe sich zumindest idealtypisch und als Verallgemeinerung des Bewußtseins, „vom Lande zu kommen und auf dem Lande zu leben“, durchaus ein eigenständiger Typ „ländlicher Kommunikationsraum“ (re)konstruieren. In diesem Bewußtsein ist das entscheidende Moment für das Entstehen eines „ländlichen Lokalismus“ zu sehen.

### 1. Das personale Kommunikationsnetz

Wenn von Kommunikation auf dem Lande oder Dorf gesprochen wird, so schwingt dabei eine Vorstellung von Direktheit, Harmonie und allgegenwärtiger Offenheit mit. Die ländlichen Kommunikationsstrukturen und -formen werden dabei zumeist — unter Rückgriff auf das Gegensatzkonzept — von den städtischen deutlich abgegrenzt. So formuliert beispielsweise Padrutt über ländliche Kommunikationsverhältnisse in Abgrenzung zu städtischen folgendes: „Sie stehen unter einem sozio-ökonomischen Zwang, mit der Umwelt zu kommunizieren, sie leben in einem engen, nachbarschaftlichen Zusammenhang, mit entsprechend gegenseitiger Vertrautheit, haben klar abgrenzbare Denk- und Verhaltensmuster und ein gemeinsames Territorium für berufliche und außerberufliche Tätigkeiten, was Stabilität und Integration fördert. Die nicht-medialen Kommunikationsbeziehungen sind kontinuierlich, informell und emotional, aber auch überschaubar.“<sup>16)</sup> Von einer derartigen Vorstellung kann, wie alle jüngeren Untersuchungen zeigen, allerdings nicht mehr durchgängig ausgegangen werden. Sowohl in der Stadt als auch auf dem Land kommt der personalen Kommunikation zwar eine wichtige Funktion bei der Verständigung über eine Reihe von Alltagsthemen zu, aber die Intensi-

<sup>12)</sup> H. Kötter/H.-J. Krekeler, Zur Soziologie der Stadt-Land-Beziehungen, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 10: Großstadt - Massenkommunikation - Stadt-Land-Beziehungen, Stuttgart 1977, S. 7.

<sup>13)</sup> Siehe H. Nokielski (Anm. 8), S. 219.

<sup>14)</sup> B. Weyergraf, Provinz und Metropole, in: W. R. Langenbacher/R. Rytlewski/B. Weyergraf (Hrsg.), Kulturpolitisches Wörterbuch, Stuttgart 1983, S. 586.

<sup>15)</sup> R. Voigt (Anm. 2), S. 153.

<sup>16)</sup> C. Padrutt, Lokale Kommunikation — lokale Tageszeitung. Referat zur Jahreshauptversammlung der Standortpresse GmbH vom 30. 10. 1974 (Manuskript), Bonn 1974, S. 7.

tät dieses Austausches ist im Zusammenhang mit den jeweiligen Themen zu sehen und die Möglichkeiten zur Beteiligung sind wesentlich vom sozialen Status abhängig<sup>17)</sup>.

Für ländliche Gebiete gilt: Gerade dort, wo alles überschaubar und ein intaktes Kommunikationsnetz vorhanden zu sein scheint, wurden und werden viele Themen — und damit Interessen — aus der Diskussion ausgeklammert. So gaben Jeggle/Ilien einer Aufsatzveröffentlichung den bezeichnenden Titel „Das Dorf als Not- und Terrorzusammenhang“<sup>18)</sup>. Gerade in wenig ausdifferenzierten Sozialsystemen, also auch in kleinen Landgemeinden, wo die Lokalpolitik nicht als ein verselbständigter Bereich existiert, sondern in vielfacher Weise mit anderen Formen der alltäglichen Daseinsbewältigung verflochten ist, gibt es traditionell vorgeschriebene Möglichkeiten und Formen des Interessenausgleichs. Die Möglichkeiten zur kommunikativen Partizipation sind dort vom sozialen Status, der sich nicht ohne weiteres verändern läßt, abhängig<sup>19)</sup>. Andererseits haben die auch in ländlichen Gemeinden feststellbaren sozialen Differenzierungsprozesse eine Ablösung oder zumindest einen Bedeutungsverlust der traditionellen und auf bestimmte Orte bezogenen personalen Kommunikationsbeziehungen zur Folge gehabt (gemeinsame Feste, Dorfgasthaus). Die kontinuierliche personale Kommunikation wird zunehmend auch auf dem Lande durch Nachbarschafts- und Verwandtschaftsbeziehungen sowie durch kleine und kleinste Interessengruppen bestimmt (Clubs, Freizeitvereinigungen). Mit dem Rückgang an gemeinsamen Arbeitsaktivitäten (Gruppen- und Gemeinschaftsarbeit) und dem zunehmenden allabendlichen Fernsehkonsum büßten Nachbarschaftsbeziehungen und Wirtshausbesuche an Bedeutung ein<sup>20)</sup>.

Parallel zum Bedeutungsverlust traditioneller Orte und Formen der unvermittelten Kommunikation entstanden in den ländlichen Gemeinden keine neuen, auf Integration und

<sup>17)</sup> Vgl. dazu die Angaben in K. Berg/M.-L. Kiefer (Hrsg.), Massenkommunikation II. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964—1980, Frankfurt 1982.

<sup>18)</sup> Vgl. dazu U. Jeggle/A. Ilien, Die Dorfgemeinschaft als Not- und Terrorzusammenhang, in: H.-G. Wehling (Hrsg.), Dorfpolitik, Opladen 1978, S. 38 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu auch die „Wertheim-Nachfolgestudie“: T. Ellwein/R. Zoll, Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt, München 1982.

<sup>20)</sup> Siehe dazu die Daten bei U. Planck, Arbeit und Freizeit auf dem Lande, in: Auf dem Lande leben (Anm. 11), S. 75 f.

Sinnvermittlung ausgerichteten Kommunikationsorte, und die Zahl der kontinuierlich existierenden Kommunikationskanäle ging zurück. Das gilt insbesondere für jene Landgemeinden, in denen die Zahl der (im Dorfkern wohnenden) „Alteingesessenen“ zugunsten der (in Randbereichen wohnenden) „Neuhinzugezogenen“ stetig abnahm<sup>21)</sup>.

Aufgrund dieser Prozesse gewannen auch in kleinen, überschaubaren Sozialsystemen die Lokalmedien, die allein noch in der Lage sind, die vielfältigen Informationen zu bündeln und eine allgemeine Orientierung über das gesamte lokale Geschehen zu bieten, an Bedeutung. Dies um so mehr, als andere lokale Institutionen wie Vereine, Parteien und Wählergemeinschaften an integrativen Funktionen eingebüßt haben. Im Zuge der — hier nur knapp skizzierten — sozialen Veränderungsprozesse nahm deren Orientierung auf Geselligkeit (weiter) zu, um möglichst vielen ein „Gemeinschaftserlebnis“ zu vermitteln, oder sie schlossen sich gegenüber neuen Gruppen ab und provozierten so das Entstehen neuer Zusammenschlüsse. Damit büßten — im Ergebnis — die traditionellen lokalen Institutionen ihre Funktion als *allgemein anerkannte*, relevante „kommunikative Umschlagplätze“ ein.

## 2. Lokalmedien: Angebote und Angebotsstrukturen

Wenn wir uns im folgenden vor allem der lokalen Tageszeitung zuwenden, so darf dabei nicht übersehen werden, daß es weitere Lokalmedien gibt, die auch im ländlichen Raum verbreitet sind. Hier sind zunächst die Amts- und Gemeindeblätter sowie die Anzeigenblätter zu nennen. Während es über erstere noch nicht einmal eine verlässliche Statistik gibt, sind die Anzeigenblätter wegen ihrer Marktorientierung zum überwiegenden Teil in Statistiken erfaßt; 1984 gab es in der Bundesrepublik über 700 Titel. Auffällig ist jedoch, daß die Mehrzahl dieser Blätter in den ökonomisch stärkeren Regionen verlegt werden und weniger in ländlich strukturierten Gebieten. Beide Medientypen sind bislang noch nicht auf ihre Inhaltsstruktur untersucht worden, und über die Lesernutzung liegen nur Einzelstudien aus Großstädten vor. Grundsätzlich ist nicht auszuschließen, daß zumin-

<sup>21)</sup> Auf diesen Aspekt weist H. Schneider, Lokalpolitik in einer Landgemeinde. Entscheidungsstrukturen und Partizipationsmöglichkeiten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77, S. 21 ff., hin.

dest ein Teil dieser Lokalmedien trotz aller politischer Abhängigkeiten (Amtsblätter) oder der ökonomischen Orientierung (Anzeigenblätter) gerade für die politische Kommunikation auf dem Lande von Bedeutung sind<sup>22</sup>).

Bei der Beschäftigung mit der Entwicklung der Lokalpresse in ländlichen Räumen ist auf zwei Aspekte besonders einzugehen: der Entstehung von „Ein-Zeitungs-Kreisen“ (Monopolgebieten) und der Entwicklung der Angebotsstruktur von Lokalzeitungsausgaben im Hinblick auf die publizistische Versorgung der Bevölkerung. Zu den einschneidenden Folgen der Pressekonzentration gehört der zahlenmäßige Rückgang an lokal informierenden Zeitungen und das Entstehen von „Ein-Zeitungs-Kreisen“. 1973 gehörten 38,3 Prozent und jetzt gehören bereits annähernd 50 Prozent aller Kreise und kreisfreien Städte zu jenen Gebieten, in denen sich die Bürger nur noch aus einer Zeitung über das lokale Geschehen informieren können. Diese Zunahme von Monopolgebieten ist deshalb bedenklich, weil es für die betroffene Bevölkerung keine anderen gleichwertigen medialen Informationsmöglichkeiten über lokale Vorgänge gibt. So kann sich heute ein Drittel der Wohnbevölkerung nur aus einer Lokalzeitung über das kleinräumige Geschehen informieren<sup>23</sup>).

Von den Auswirkungen der Pressekonzentration sind ländliche Räume besonders betroffen. Zum einen ist es der städtisch orientierten Tagespresse, die mit Verlag und Redaktion in der (Groß-)Stadt angesiedelt ist, mehr und mehr gelungen, mit eigenen *Regionalausgaben* das angrenzende Umland großflächig zu erschließen, so daß „der Leser in der Provinz in der überwiegenden Zahl der Fälle von Tageszeitungen publizistisch versorgt wird, die ihrer Struktur und Erscheinung nach den Tageszeitungen entsprechen, die der Großstädter zu lesen bekommt“<sup>24</sup>). Die Landbevölkerung wird dadurch nicht nur mit ökonomischen und politischen Informationen aus den Städten versorgt, sondern zugleich werden durch Berichterstattung und Werbung „ur-

bane Wertvorstellungen“ sowie politische *Vorgaben aus städtischer Sicht* transportiert.

Mit der Ausdehnung der großstädtisch geprägten Presse gerieten die kleinräumig orientierten Lokalzeitungen außerhalb der Zentren in immer größere ökonomische Bedrängnis. Im Ergebnis ist ein spürbarer Rückgang von solchen Lokalzeitungen und Lokalzeitungsausgaben zu verzeichnen, die sich vorrangig oder sogar ausschließlich an Bürger in eher ländlich strukturierten Gebieten richten. Die mediale Angebotsituation für ländliche Räume verschlechterte sich in den Jahren zwischen 1967 und 1976 aufgrund der durchgeführten Gemeinde- und Kreisreform: Lokalzeitungsausgaben wurden zusammengefaßt und erheblich mehr Gemeinden haben sich nunmehr eine (vom Umfang nicht oder nicht wesentlich erhöhte) Zeitung zu teilen<sup>25</sup>).

Die Zahl der Ausgaben ging also zurück, und die Verlage paßten ihre redaktionellen Ausgaben den neuen — wesentlich größeren — Verwaltungseinheiten an, ohne jedoch den Zeitungsumfang für die Lokalberichterstattung zu erhöhen. Aus den vorliegenden Untersuchungen wird deutlich, daß sich die meisten der als *Lokalzeitungen* angesehenen Tageszeitungen in ihrer Angebotsstruktur nicht auf eine einzelne Gemeinde oder Stadt konzentrieren, sondern ein ganzes Kreisgebiet abdecken („*Kreiszeitung*“<sup>26</sup>). Vor diesem Hintergrund wird die These von einer „publizistischen Unterversorgung“ in ländlichen Räumen plausibel. Ein Indiz für die Richtigkeit der These ist unter anderem in der seit Jahren feststellbaren abnehmenden Bereitschaft der Kommunalverwaltungen zu sehen, amtliche Bekanntmachungen in vollem Umfang in den Lokalzeitungen zu veröffentlichen. Zu diesem Aspekt haben sich auch Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände in jüngster Zeit wiederholt geäußert. Für die Richtigkeit der Aussage sprechen schließlich auch Ergebnisse der empirischen Kommunikationsforschung: Repräsentativuntersuchungen haben immer wieder das außerordentlich große Interesse der Bürger an lokalen Informationen deutlich gemacht. So wird von der Mehrzahl der Befragten den Lokalzeitungen eine wichtige lokale Informationsfunktion zuerkannt,

<sup>22</sup>) Siehe dazu die Daten bei G. G. Kopper (Anm. 5), S. 128 ff.

<sup>23</sup>) Zu diesem Aspekt liegen zahlreiche Untersuchungen von W. J. Schütz vor. Vgl. zusammenfassend: W. J. Schütz, *Deutsche Tagespresse 1982*, in: *Media Perspektiven*, (1983) 3, S. 181 ff.

<sup>24</sup>) H.-W. Stuißer, *Der Leser in der Provinz. Kommunikationsstrukturelle Bedingungen im Beziehungszusammenhang Leser—Tagespresse*, in: W. R. Langenbacher (Hrsg.), *Lokalkommunikation*, München 1980, S. 147 f.

<sup>25</sup>) Vgl. dazu W. J. Schütz, *Zeitungsdichte und Zeitungswettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland 1976*, in: *Publizistik*, (1978) 1/2, S. 58 ff.

<sup>26</sup>) Die „*Kreiszeitung*“ kann als die typische Lokalzeitungsform angesehen werden; nur jede fünfte Lokalzeitung widmet sich in ihrer Lokalberichterstattung nur einer Gemeinde/Stadt.

zugleich aber wird bemängelt, daß sie diese Aufgabe (Vermittlung lokaler Informationen) nicht oder nur unzureichend erfüllen. Das gilt vor allem für ländliche Räume<sup>27)</sup>.

Durch die fortschreitende Pressekonzentration — publizistisch zu kennzeichnen durch die Zunahme von Monopolgebieten, dem Rückgang an lokalen Zeitungsausgaben, insbesondere für ländliche Räume, verbunden mit einer gleichzeitigen Vergrößerung der Verbreitungsgebiete — besteht zum einen an vielen Orten für die Bürger nicht mehr die Möglichkeit, sich aus verschiedenen Quellen oder aus einem differenzierten Angebot über lokale Vorgänge zu informieren; zum anderen hat die publizistische Vernachlässigung ländlich strukturierter Räume mit ihren Gemeinden und Städten zugenommen. Die dargestellte Entwicklung der Lokalpresse hat nicht nur die Informationsmöglichkeiten der Bürger (weiter) eingeschränkt, sondern läßt es grundsätzlich fraglich erscheinen, ob bei einem derart verminderten redaktionellen Platzangebot überhaupt noch über die vielfältigen politischen Vorgänge in ländlichen Gemeinden umfassend und kontinuierlich berichtet werden kann. Die beschränkten medialen Informationsmöglichkeiten und die instabil gewordenen Kommunikationsstrukturen haben mit zur heutigen Krise ländlicher Lebensverhältnisse beigetragen und sind für die sich abzeichnende Krisenverschärfung mit verantwortlich. Zum einen ist der Identitätsstiftende Selbstverständigungsprozeß aufgrund der genannten strukturellen Bedingungen zumindest erschwert und zum anderen fehlt es — sollte es denn zur Formulierung gemeinsamer Zielvorstellungen gekommen sein — an den geeigneten Möglichkeiten zur Darstellung dieser Forderungen.

### 3. Lokalpresse: Berichterstattungsstrukturen

Wenn sich ein „ländlicher Lokalismus“ entwickeln und die Bereitschaft zur politischen Beteiligung wachsen soll, so setzt das unter anderem ein entsprechendes mediales Informationsangebot voraus. Anhand der vorgenommenen strukturellen Analyse der Angebotsformen von Lokalzeitungen wurde deutlich, daß ein spezifisch mediales Angebot vielfach nicht vorhanden ist. Das hat vorrangig

ökonomische, weniger publizistisch-journalistische Gründe. So ist durchgängig festzustellen, daß der redaktionelle Umfang für Lokalausgaben gering und die Zahl der „vor Ort“ tätigen Journalisten in diesen Gebieten besonders klein ist. Für die Berichterstattungspraxis ist ferner relevant: Lokalredaktionen sind überwiegend in Städten angesiedelt; auf dem Land werden zumeist nur schlecht ausgestattete Büros mit wenig Personal als Außenposten unterhalten. Ländliche Probleme werden also aus den politischen Entscheidungszentren, den Städten, betrachtet. Die verantwortlichen Redakteure haben dort Umgang mit Verwaltungsbeamten, Politikern und den zahlreich vorhandenen Interessenvertretern von der Kreishandwerkerschaft bis hin zum Bauernverband.

Über die ländlichen Außenposten beziehen die Redaktionen ihre Informationen vor allem über „freie Mitarbeiter“, die sich „z. B. ein Zubrot zum Lehrergehalt verdienen“<sup>28)</sup>. Den hauptamtlichen Journalisten bleibt zumeist nur wenig Zeit für größere Recherchen vor Ort. Die „freien Mitarbeiter“, entweder selbst zur Gruppe der lokalen Honoratioren gehörig oder auf deren Wohlwollen angewiesen, um fortlaufend Informationen zu erhalten, können und werden nur in Ausnahmefällen über lokale Konflikte und Interessengegensätze berichten.

Aber auch die vor Ort tätigen Lokalredakteure, ebenfalls auf vielfältige Weise mit den Angehörigen der lokalen Elite verflochten, haben wegen ihrer engen Verbindungen zu den lokalen Honoratioren und ihren Arbeitsbedingungen nur wenig Möglichkeiten für eine kritisch-distanzierte Berichterstattung. So nimmt, um Konflikte zu vermeiden, die von Redakteuren angeregte *lokalpolitische* Berichterstattung in den Lokalteilen einen nur sehr geringen Umfang ein. Die Mehrzahl der politischen Beiträge ist auf eingesandte Berichte oder Pressemitteilungen zurückzuführen. In Meinungsartikeln werden zumeist recht belanglose Themen abgehandelt. Für die gesamte lokalpolitische Berichterstattung gilt, daß in ihr viel gelobt, aber sehr wenig kritisiert wird<sup>29)</sup>. Neben der Orientierung an der „lokalen Elite“ zwingen die gerade für Lokalredaktionen in ländlichen Räumen typischen

<sup>28)</sup> H.-G. Wehling (Anm. 18), S. 8.

<sup>29)</sup> Vgl. hierzu die Untersuchungsbefunde bei G. Rager, Publizistische Vielfalt im Lokalen, Tübingen 1982, und bei T. Rombach, Lokalzeitung und Partizipation am Gemeindeleben, Berlin 1983.

<sup>27)</sup> Vgl. dazu M. Buss, Regionale Medien und Bürgerinteressen. Zur Teleskopie-Untersuchung „Regionale Information“, in: Media Perspektiven, (1979) 12, S. 811 ff.

Bedingungen, nämlich personelle Unterbesetzung der Redaktionen, große Berichterstattungsgebiete, die Abhängigkeit von einer großen Zahl an „freien Mitarbeitern“ und der starke zeitliche Druck bei der Erstellung des Produkts „Lokalausgabe“, zu einem Zugriff auf vorhandene und leicht zugängliche Informationsquellen. Etablierte Organisationen und ihre Vertreter finden damit eine besondere Berücksichtigung („Personalisierung“)<sup>30</sup>. Themen, die von nicht-etablierten Gruppen vorgebracht werden, müssen dann einen hohen Aufmerksamkeitswert besitzen, um in der Lo-

kalpresse Berücksichtigung zu finden. Lokaljournalisten, die auf Außenposten im ländlichen Raum tätig sind, verfügen aufgrund ihrer sozialen Einbindung über weniger Möglichkeiten als ihre Großstadtkollegen, um hier ausgleichend wirken zu können („anwaltschaftlicher Journalismus“). Es kommt hinzu, daß „auf dem Lande“ tätige Redakteure in der innerredaktionellen Hierarchie die untersten Plätze einnehmen und sich — wollen sie beruflich aufsteigen — in besonderer Weise um die Aufmerksamkeit ihrer Vorgesetzten bemühen müssen.

#### IV. Politischer Idyllismus durch Medienberichterstattung?

Die Chancen zur Medienöffentlichkeit für „Durchschnittsbürger“ oder für solche Gruppen, deren Interessen sich ohnehin nur schwer darstellen lassen oder die nicht mit dem journalistischen Selektionskriterium „Aktualität“ in Verbindung gebracht werden können und zudem bislang nicht gewohnt waren, aktiv auf lokalpolitische Entscheidungsprozesse einzuwirken, sind aufgrund der sozialen Zwänge und der medien-spezifischen Bedingungen als außerordentlich gering einzuschätzen. Jede Form von Interessenorganisation im ländlichen Raum stößt aufgrund milieuspezifischer Faktoren auf eine Reihe von weiteren Problemen<sup>31</sup>. Hier ist eine Interessenorganisation *außerhalb* des bestehenden etablierten Institutionsgefüges oder sogar gegen wichtige lokale Institutionen nur sehr schwer möglich. Selbst dann, wenn sie punktuell gelingen sollte, bedarf es einer hohen Konfliktbereitschaft, um diese Vorstellungen in den Lokalmedien durchzusetzen. Gelingt eine Thematisierung mittels der Medien, die als das zentrale „Einfallstor“ anzusehen sind, nicht, so sind die Möglichkeiten für eine Anschlußkommunikation — auch in Form von unvermittelten Kommunikationsprozessen — außerordentlich gering; die Chancen für einen weiteren Organisationsprozeß nehmen damit kontinuierlich ab<sup>32</sup>.

<sup>30</sup>) Vgl. dazu die Studie von K. Arzberger, Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart u. a. 1980.

<sup>31</sup>) Auf dieses Problem kann hier nicht näher eingegangen werden. Einen guten Überblick bietet der Aufsatz von R. Voigt (Anm. 2).

<sup>32</sup>) Vgl. zu diesem Aspekt die Ausführungen bei O. Jarren, Kommunale Kommunikation, München 1984, S. 208 ff.

Für die Nichtbehandlung spezifisch ländlicher Themen kommt ein weiteres hinzu: Zum einen fehlt es den Lokaljournalisten an einer hinreichenden fachlichen Kompetenz (Ausbildungsmängel) zur adäquaten Bearbeitung neuer Themen; zum anderen werden diese Themen auch nicht vom politisch-administrativen System aufgegriffen und damit für die Medien aufbereitet, denn eine beträchtliche Zahl der sich negativ (ökonomisch oder sozial) *lokal auswirkenden* Konsequenzen zentralstaatlicher Maßnahmen wurden nicht auf der kommunalen Entscheidungsebene verursacht und können vielfach von ihr auch nicht in „positiver“ Weise, das heißt die Probleme entschärfend oder verändernd, beeinflusst werden. So wird von den Kommunalpolitikern das allgemeine Eingeständnis vom Kompetenzverlust aufgrund verlorengegangener kommunaler Autonomie zwar gemacht, doch zugleich sind die politischen Entscheidungsträger bemüht, es zu keiner weiteren oder sich zuspitzenden Legitimationskrise kommen zu lassen, denn davon wären sie in der Folge selbst betroffen. Eine der Problemlage entsprechende Berichterstattung wird deshalb nicht angestrebt; vielmehr bemüht man sich um eine parzellierte und die Probleme vereinfachende Form der Informationsvermittlung, weil damit zugleich eigenständige „Problemlösungsstrategien“ auf der Basis eher allgemeingehaltener programmatischer Grundaussagen verbunden werden können.

So gesehen haben die kommunalen Entscheidungsträger durchaus ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Bildes von einer lokalen, von den anderen Entscheidungsebenen abgekoppelten Interessengemeinschaft, die

sich als eine „unpolitische“ darstellt und gemeinwohlorientierte Sachentscheidungen für die Bürger trifft. Ein ausgeprägtes Heimatbewußtsein in der Bevölkerung steht dem prinzipiell nicht entgegen. Im Gegenteil: Ein Heimatbewußtsein, das sich allerdings im Rahmen des vorgegebenen institutionellen Geflechts und der damit verbundenen Wertvorstellungen zu bewegen hat, kann insoweit als funktional angesehen und unterstützt werden, als es dazu dienlich ist, kommunalen Teilzielen auf der nächst höheren politischen Entscheidungsebene zum Erfolg zu verhelfen. Ein ausgeprägter „Lokalismus“ hingegen, mit dem nicht nur latent politische Zielvorstellungen verbunden sind, bringt für das politisch-administrative System nur schwer kalkulierbare Risiken mit sich.

Die „unpolitische“ Bearbeitung politischer Themen durch die kommunalen Entscheidungsträger kommt auch den lokalen Massenmedien entgegen, denn auf diese Weise können sie dem — angeblich — beim Bürger vorhandenen Verlangen nach Eindeutigkeit, Sachbezug, Harmonie und Konfliktlosigkeit in der politischen Auseinandersetzung durch eine entsprechende Berichterstattung gerecht werden. Der von Politikern zur Sicherung der eigenen Position angestrebte „politische Idyllismus“ wird durch die massenmediale Berichterstattung laufend bestätigt und verstärkt. So werden politische Konflikte nur zu

gern in personalisierter Form dargestellt — als das Bemühen von einzelnen, einen zukunftsweisenden Weg für das Gemeinwesen zu finden.

Im Rahmen dieser — von den Medien mit verursachten und ständig bestätigten — Form von etablierter Lokalpolitik ist sogar eine weitgehende Politisierung im Sinne von parteipolitischer Bindung und entsprechender Fraktionierung im Gemeinde- oder Stadtrat denkbar, weil die Lokalmedien dann im Sinne einer „Ausgewogenheitsforderung“ in ihrer Berichterstattungspraxis darauf reagieren können, ohne sich prinzipiell vom eigenen Ideal des „politischen Idyllismus“ trennen zu müssen. Bei deutlichen Mehrheitsverhältnissen zugunsten der traditionellen Milieupartei kann das Bild von den lokalen Honoratioren durchaus aufrechterhalten werden. Die Marginalisierung der Opposition entspricht der herrschenden Vorstellung. Sind die lokalpolitischen Mehrheitsverhältnisse indes nicht mehr so eindeutig, so wird der unerwünschten Politisierung dadurch begegnet, daß die politische Berichterstattung zurückgenommen und/oder formalisiert wird. In den Lokalteilen wird nur noch das thematisiert, was „die Politik“ und ihre etablierten Vertreter selbst thematisiert haben wollen, wobei dann der „neutralen“ Verwaltung eine noch größere Aufmerksamkeit geschenkt wird<sup>33)</sup>.

## V. Zielgruppenmedien — ein Ansatzpunkt zur Veränderung

Zu den Voraussetzungen für ein stärkeres politisches Engagement der Landbevölkerung zählt das Vorhandensein eines ausreichenden politischen Informationsangebots. Ohne jeden Zweifel ist ein *medial* verbreitetes Informationsangebot für die politische Kommunikation von großer Bedeutung. Angebotsstruktur und Berichterstattungspraxis der in den meisten ländlichen Räumen verbreiteten Lokalzeitungen bedingen aber ein quantitativ und qualitativ unzureichendes lokalpolitisches Informationsangebot, und die Möglichkeiten zur kommunikativen Partizipation sind auch aufgrund der bestehenden Medienorganisationsformen (Zentralisierung) als ausgesprochen gering anzusehen. Auch das *unvermittelte* Kommunikationsnetz weist erhebliche Lücken auf: Parteiorganisationen, Vereine und Kommunalverwaltungen auf dem Lande tragen in nur sehr geringem Umfang zu ei-

nem kontinuierlichen Informationsfluß bei. Vor allem gelingt es ihnen nicht, die in der politischen Kommunikation nötige Kontinuität herzustellen. Ihre Informationsangebote konzentrieren sich auf (bereits) politikfähige Themen und sind überdies auf die massenmediale Vermittlung zugeschnitten. Dies hat zur Folge, daß sich gerade die Bürger auf dem Lande als „Politikkonsumenten“ verstehen müssen. Sie stehen am Endpunkt eines Prozesses, über dessen Verlauf und Inhalt sie wenig erfahren und den sie an aller Regel auch nicht beeinflussen konnten. Aus diesen Erfahrungen entsteht die besonders in ländlichen

<sup>33)</sup> Als ein Beispiel läßt sich hier die Wahlberichterstattung anführen: In vielen Redaktionen liegen genaue Vorschriften über die Behandlung von Wahlkämpfen/Wahlkampfveranstaltungen vor. Die Berichterstattung wird zur „ausgewogenen“ *Terminsache*.

Regionen verbreitete „Einsicht“ in die — scheinbare — Unabänderlichkeit der von vielen durchaus als unbefriedigend empfundenen ökonomischen und sozialen Situation.

Die Behebung bestehender Informations- und Kommunikationsdefizite wird hier als *ein* wichtiger Schritt zur Wiederherstellung der sozialen und kulturellen Identität in ländlichen Räumen angesehen. Die Gründung neuer Lokalzeitungen kommt, wenn am Prinzip einer weitgehend nicht-subventionierten, privatwirtschaftlich organisierten Presse festgehalten wird, aufgrund der offenkundigen Finanzierungsprobleme (Anzeigenfinanzierung) wohl kaum in Betracht. Immerhin ist es denkbar, in größerem Umfang als bislang geschehen, Amts- und Gemeindeblätter herauszugeben, in denen allen politischen und sozialen Gruppen Darstellungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Hier konnten — vor allem in Süddeutschland — vielfach positive Erfahrungen gemacht werden. Auch die Bemühungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Regionalisierung/Subregionalisierung ihrer Hörfunkprogramme sollten besonders unterstützt werden, denn sie beinhalten gerade für ländliche Räume beachtliche publizistische Chancen<sup>34)</sup>.

Vielfach werden im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken („Neue Medien“), insbesondere von Bildschirmtext und Kabelkommunikation, hohe Erwartungen im Hinblick auf den damit möglichen Abbau von Informations- und Kommunikationsdefiziten im lokalen Raum geäußert. Hier sind wegen der bislang verfolgten Politik bei der Technikeinführung nicht nur grundsätzliche Zweifel hinsichtlich der Leistungsfähigkeit dieser neuen Angebote zur Verbesserung der „Nahraum-Kommunikation“ angebracht, sondern es ist zudem auf einen die ländlichen Räume betreffenden negativen Aspekt hinzuweisen: Da der Bund und die Bundesländer die Großstädte und Ballungsräume als vorrangig zu bedienende Umsetzungsebenen in der Technologiepolitik ansehen, besteht die Gefahr, daß Mittel- und Kleinstädte ebenso wie ländliche Räume vorerst nicht gefördert werden — und dadurch möglicherweise eine abermalige Vernachlässigung erfahren (Infrastruktur-

ausstattung). Als *ein* Beleg für diese Tendenz sei hier auf die ballungsraumzentrierte, vorrangig nachfrageorientierte Politik der Deutschen Bundespost bei Netzplanung und Netzausbau hingewiesen<sup>35)</sup>.

Informations- und Kommunikationsdefizite in ländlichen Räumen könnten dagegen durch lokale Hörfunkprogrammangebote ausgeglichen werden. In den nächsten Jahren werden Frequenzen im Bereich 100—108 MHz frei, die für drahtlos verbreitete Hörfunkprogramme genutzt werden können. In allen Bundesländern könnten dann mindestens zwei neue Hörfunksenderketten betrieben werden. Darüber hinaus wird es möglich sein, ein vergleichsweise dichtes Netz von Sendern mit begrenzter Reichweite, sogenannten „Low-Power-Stationen“, zusätzlich zu betreiben. Das vergleichsweise kostengünstige Medium Lokalradio eignet sich besonders für die Versorgung ländlicher Räume<sup>36)</sup>.

Aber auch im Bereich der Druckmedien zeichnen sich Entwicklungen ab, die zur Verbesserung der publizistischen Versorgung ländlicher Gebiete beitragen. So liegen bereits positive Erfahrungen mit neuen Druckmedien, die kostengünstig herzustellen und relativ leicht verbreitet werden können, vor: Lokale Parteizeitungen, Pfarr- und Gemeindebriefe und Initiativzeitungen, die von sozialen und politischen Gruppen herausgegeben werden, sind auch — wenngleich in erheblich geringerem Umfang als in Ballungsräumen — auf dem Lande verbreitet und stellen zumindest teilweise eine publizistische Ergänzung zu den Lokalzeitungen dar. Hinsichtlich der Informationsleistung ist festzustellen, daß diese neuen Druckmedien im Vergleich zur lokalen Tagespresse in größerem Umfang lokal und sublokal ausgerichtete Angebote unterbreiten, das heißt Angebote, die auf den kleinsten Raum bezogen sind oder auf eine bestimmte soziale Gruppe in einem derartigen Raum. Durch dieses Angebot wird — aus der Sicht der Bürger — das der Lokalzeitungen erweitert, und es werden vorhandene Angebotslücken in Teilbereichen geschlossen. Denn in den „kleinen“ Medien kann in aller Ausführlichkeit und mit größerer Konkretheit auf solche Themen eingegangen werden, die in der Lokalzeitung entweder nicht so um-

<sup>34)</sup> Einen aktuellen Überblick über den Stand der Regionalisierungsvorhaben bietet der Beitrag von P. Leudts, Die Regionalisierung des Rundfunks. Ein Modell für den Lokalfunk?, in: O. Jarren/P. Widlok (Hrsg.), Lokalfunk für die Bundesrepublik, Berlin 1985 (i. E.).

<sup>35)</sup> Auf diesen Punkt haben die Kommunalen Spitzenverbände wiederholt hingewiesen.

<sup>36)</sup> Vgl. dazu auch die Forderungen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in P. M. Mombaur/H.-J. Reck/M. G. W. Staak, Chancen für Lokalfunk, Göttingen 1984.

fangreich, so detailliert oder überhaupt nicht behandelt werden. Die thematische Beschränkung und die Orientierung auf ein relativ klar abgrenzbares Publikum (räumlich, sozial) erlauben ein hohes Maß an Zielgruppenorientierung bei der Behandlung von lokalen Problemen. So besteht die Möglichkeit, im größerem Umfang als in den herkömmlichen Massenmedien, die engere Lebens- und Erfahrungswelt der Bürger bei der Berichterstattung zu berücksichtigen, an vorhandene Erfahrungen direkt anzuknüpfen und lokale Eigenheiten stärker herauszuarbeiten.

Trotz der inhaltlichen Beschränkungen in diesen Medien, die im Zusammenhang mit den Herausgeberinteressen nach einer möglichst „ungefilterten“ Selbstdarstellung zu sehen sind, stellen die neuen lokalen und sublokalen Druckmedien wichtige *Ansatzpunkte* für die Veränderung bestehender Kommunika-

tionsstrukturen dar<sup>37)</sup>. Die bislang vorliegenden Untersuchungsergebnisse zeigen, daß insbesondere in Konfliktfällen diesen Medien für politische Meinungs- und Willensbildungsprozesse eine wichtige Informations- und Orientierungsfunktion zukommt, weil sie politische Kommunikationsprozesse anstoßen und begleiten. Sie tragen so dazu bei, zumindest punktuell einen Zusammenhang zwischen politischer Aktion und politischer Information herzustellen. Damit wären — wenn auch nur teilweise und zunächst beschränkt auf das politische Alltagsgeschäft — Voraussetzungen für einen weitergehenden Politisierungsprozeß und für die Herausbildung eines „ländlichen Lokalismus“ gegeben.

---

<sup>37)</sup> Vgl. dazu die vorliegenden empirischen Untersuchungen, zusammengefaßt bei O. Jarren, *Kommunale Kommunikation*, München 1984, S. 145 ff.

## Politische Orientierungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland<sup>1)</sup>

Durch die Arbeitsmigration der beiden letzten Jahrzehnte und durch Wanderungsbewegungen aus früheren Kolonien in die „Mutterländer“ — etwa nach England, nach Frankreich und in die Niederlande — haben heute viele Länder Europas ausländische Bevölkerungsanteile in der Größenordnung von Millionen, die sie in irgendeiner Form integrieren müssen. Dabei geraten immer wieder andere Lebensbereiche ins Blickfeld: die Arbeitswelt, das Wohnen, die Nachbarschaft, die Sozialleistungssysteme, die organisierte und die nicht organisierte Freizeitgestaltung. Wie aber steht es mit dem Bereich der Politik, die nahezu ständig — sei es durch Entscheidungen „von oben“, sei es durch verhaltenssteuernde Orientierungen „unten“, in der Bevölkerung der jeweiligen Aufnahmegesellschaft ebenso wie bei den jeweiligen Ausländergruppen — in alle anderen Lebensbereiche hineinwirkt?

In den Analysen der politischen Einstellungen, des politischen Verhaltens, der „politischen Kultur“ oder gar des „politischen Systems“ werden die Ausländer, die in der jeweils betrachteten Gesellschaft leben, fast nie zum Gegenstand der Untersuchung gemacht — gleichviel wie groß ihr Anteil an der Bevölkerung der jeweiligen Gesellschaft auch sein mag. Das gilt für die Bundesrepublik ebenso wie für andere Länder mit einem größeren Ausländeranteil, etwa für Großbritannien oder Frankreich. Dieser Umstand hat einen (erklärlichen) Grund darin, daß als das maßgebliche Kriterium für die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung in solchen Untersuchungen zumeist die Staatsbürgerschaft herangezogen wird. Die Mitgliedschaftsrollen des po-

litischen Systems werden in fast allen Ländern über die Staatszugehörigkeit definiert, und wer nicht wählen kann, ist — das zeigen überall schon die diesbezüglich zumeist gesonderten Fragestellungen für die Jugendlichen — für politische Analysen von geringem Interesse. Die Jugend stellt insofern einen Zwischentyp dar, als sie zwar noch nicht wählen darf, in absehbarer Zeit aber mit Sicherheit wählen wird.

Für das weitere Untersuchungsfeld der Politik, das heute mit dem Begriff der „politischen Kultur“ umschrieben wird<sup>2)</sup>, ist es aber aus zwei Gründen wichtig, auch die Ausländer systematisch in die Analysen einzubeziehen. Zum einen ist kaum noch zu übersehen, daß sie immer stärker zu einem zentralen, die öffentliche Meinung bewegenden und spaltenden Thema geworden sind<sup>3)</sup>. Auch beim ausschließlichen Blick auf die politischen Einstellungen und Verhaltensformen der deutschen Bevölkerung sind die Ausländer als wirkende Hintergrundvariable bei einer ganzen Reihe von Themenkomplexen immer mit im Spiel. Zum anderen hat sich im Verlauf der späten sechziger und der siebziger Jahre die politische Partizipation über die bloße Beteiligung an den Wahlen beträchtlich hinausentwickelt<sup>4)</sup>, und für das Aktivwerden in diesen weiteren Partizipationsformen gibt es keine Beschränkungen, die durch die Staatsbürgerschaft gesetzt werden. Den Weg in Richtung erhöhter politischer Partizipation, den ein Teil der deutschen Bevölkerung aufgrund bestimmter sozialstruktureller Entwicklungen

<sup>1)</sup> Die in diesem Beitrag präsentierten Daten entstammen einem Forschungsprojekt über Probleme der Ausländerintegration, das die Verfasserin mit Karl Otto Hondrich und Ulrike Schöneberg durchgeführt hat und das von der Stiftung Volkswagenwerk finanziert worden ist. Im Rahmen dieses Projekts wurden 1982 insgesamt 1 500 Griechen, Türken und Italiener befragt. Eine umfassendere, auch die Lebensbereiche „Arbeit“ und „Wohnen“ einbeziehende Untersuchung der Verfasserin über das Problem der Integration erscheint 1985 unter dem Titel „Die schwierige Integration. Die bundesrepublikanische Gesellschaft und ihre 5 Millionen Ausländer.“

<sup>2)</sup> Vgl. dazu M. Greiffenhagen/S. Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, München 1979; P. Reichel, Politische Kultur der Bundesrepublik, Opladen 1981; J. Schissler (Hrsg.), Politische Kultur und politisches System in Hessen, Frankfurt 1981.

<sup>3)</sup> Vgl. C. Koch-Arzberger, Die schwierige Integration. Die bundesrepublikanische Gesellschaft und ihre 5 Millionen Ausländer, Opladen 1985, S. 20 ff.; Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas), Meinungen und Einstellungen zu Ausländerproblemen, Bonn-Bad Godesberg 1982.

<sup>4)</sup> Vgl. S. Barnes/M. Kaase u.a., Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies, Beverly Hills 1979; M. Kaase, Partizipatorische Revolution — Ende der Parteien?, in: J. Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien, Opladen 1982.

gegangen ist, wird somit vermutlich — bei Demonstrationen und in Bürgerinitiativen ist das schon jetzt erkennbar — auch ein Teil der Ausländer gehen; und das werden bei einer

Gesamtzahl von mehr als vier Millionen hinreichend viele sein. Die Bedeutung dieses Themenkomplexes wird also mit einiger Gewißheit wachsen.

## I. Einige methodische Vorüberlegungen zum Thema „Ausländer und Politik“

Bei dem Versuch, die politischen Einstellungen oder das politische Verhalten der in Deutschland lebenden Ausländer mit Hilfe von Umfragedaten zu analysieren, hat man ein Problem zu bewältigen, das sich zwar im Prinzip auch bei der Befragung von Deutschen ergibt, aber nicht im gleichen Ausmaß und nicht mit den gleichen Möglichkeiten des Rückgriffs auf Sekundär-Informationen: das Problem der Antwortverweigerung oder — vorsichtiger ausgedrückt — der Nichtbeantwortung bestimmter Fragen. Fragt man in der deutschen Bevölkerung zum Beispiel nach den Parteipräferenzen und dem künftigen Wahlverhalten, so hat man es in der Regel mit einer Gruppe von rund zwanzig Prozent der Befragten zu tun, die keine eindeutige Präferenz — aus welchen Gründen auch immer — äußern wollen. Im Nationalen Sozialen Survey von 1982, bei dem nur Deutsche befragt wurden, wurde die sogenannte Sonntagsfrage zum Beispiel von 21,4 Prozent der Befragten nicht beantwortet.

Die Wahlforscher haben dann das schwierige Problem zu lösen, eine Voraussage darüber zu treffen, wie sich diese Gruppe beim Gang zur Urne tatsächlich verhalten wird, denn es interessiert ja die Verteilung der Gesamtheit der Wähler, und es ist nicht ohne weiteres anzunehmen, daß diese Gruppe mit der Gruppe der späteren Nichtwähler völlig identisch ist. Durch eine Fülle von zusätzlichen Untersuchungen und ständige Vergleichsmöglichkeiten mit den tatsächlichen Wahlergebnissen haben die Wahlforscher dieses Problem der Extrapolation von den bei Umfragen offengelegten Präferenzen auf das Verhalten der Gesamtheit aber inzwischen weitgehend in Griff<sup>5)</sup>.

Bei der Untersuchung der Ausländer ist dieses Problem schwerer zu lösen, weil die Antwortverweigerung oder Nichtbeantwortung bei einigen politischen Fragen noch beträcht-

lich größer ist (sie geht bis zu 50 Prozent) und weil es die flankierende Datenfülle nicht gibt, mit deren Hilfe man die interessierenden Einstellungen, Interessen, Erwartungen und Verhaltensweisen auf indirekten Wegen eingekreisen könnte.

Vor allen Versuchen, Erklärungen für das hohe Maß an Antwortverweigerungen bei den hier lebenden Ausländern zu finden, ist in Erinnerung zu rufen, daß das Interesse an Politik kaum irgendwo so hoch ist wie in der deutschen Bevölkerung. Der unmittelbare Vergleich des politikbezogenen Antwortverhaltens der hier lebenden Ausländer mit dem der Deutschen führt also ohnehin in die Irre. Schon in den Herkunftsländern Griechenland und Italien, d. h. bei den dort lebenden Bevölkerungen, sind zum Beispiel die Nichtwähleranteile höher und das politische Desinteresse — wie etwa die regelmäßigen euro-barometer-Untersuchungen zeigen — größer als in der Bundesrepublik<sup>6)</sup>. Die bei den in der Bundesrepublik lebenden Ausländern feststellbare größere Zurückhaltung bei den Stellungnahmen zu politischen Fragen hat also sozusagen schon einen heimatbedingten Sockel.

Die Ursachen für das höhere Maß an Antwortverweigerungen auf politische Fragen speziell bei den hier lebenden Ausländern liegen zum Teil sicher ganz einfach darin, daß ihre Beschäftigung mit Politik kaum in ihre reale Lebenswelt eingebunden ist. Hier geht es also um die Inhalte der gestellten Fragen und den Grad ihrer Konkretetheit. Es ist ganz eindeutig, daß es stets die Fragen mit eher hypothetischem Charakter und ohne aktuelle konkrete Bedeutung für die Lebenssituation der Befragten waren, die zu höheren Anteilen nicht beantwortet wurden. So wurden Fragen zur Gewerkschaftsmitgliedschaft und zu gewerkschaftlichen Aktivitäten nur von sehr wenigen Befragten (zwischen 0,6 und 3 Pro-

<sup>5)</sup> Vgl. dazu E. Noelle-Neumann, *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung — unsere soziale Haut*, München-Zürich 1980.

<sup>6)</sup> Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften, *euro-barometer. Die öffentliche Meinung in der europäischen Gemeinschaft*, Nr. 19, Brüssel 1983, S. 43.

zent) nicht beantwortet. Viele ausländische Arbeitnehmer sind in einer Gewerkschaft; man kennt sich also aus damit. Außerdem sind Gewerkschaften nicht nur von tarifpolitischer Bedeutung für Ausländer, sondern auch zum Beispiel über Sprachkurse, Dolmetscher, ausländische Vertrauensleute, Veranstaltungen aller Art und nicht zuletzt über die Möglichkeit, selbst aktiv zu werden, sich zur Wahl zu stellen und mitzubestimmen, von sehr konkreter Bedeutung für einen großen Teil der Ausländer<sup>7)</sup>. Fragen hingegen dazu, ob man für oder gegen spezielle Ausländerparteien in der Bundesrepublik sei, ob man für oder gegen die Aufstellung ausländischer Kandidaten durch deutsche Parteien sei oder ob man hier eher eine deutsche oder eine Partei des Heimatlandes wählen würde — Fragen also, die ausgesprochen hypothetischen Charakter haben und deren Realisierung in der Öffentlichkeit auch kaum diskutiert worden ist (vermutlich schon wegen der rechtlichen Problematik) —, hatten bereits Nichtantwortquoten von 5 bis 20 Prozent aufzuweisen. Extremwerte von über 40 Prozent ergaben sich dann bei Fragen nach den Wahlabsichten oder der Selbstverortung auf dem Links-Rechts-Kontinuum. Man war eben hier noch nie in der Situation, sich überlegen zu müssen, wie man wählen wird und wo man im politischen Spektrum derzeit steht.

Dieses für die Ausländer ganz generell zutreffende Problem der zum Teil recht großen Distanz zu den angesprochenen Fragen wird noch durch die soziale Schichtung verstärkt. Das politische Interesse und Aktivitätsniveau ist ganz allgemein vom Bildungsgrad und von der Schichtzugehörigkeit abhängig; die weniger gebildeten unteren sozialen Schichten sind überall politisch weniger interessiert und aktiv, und die hier lebenden Ausländer sind, wie schon in zahlreichen Studien gezeigt wurde, eher Unterschichtangehörige.

Darüber hinaus spielt sicher auch die besondere Situation eine Rolle, die durch den Aufenthalt in einem anderen Land gegeben ist, die wahrgenommene Stimmung der Menschen in diesem Land und die politische Lage im Heimatland. Gerade bei den die Politik betreffenden Fragen ist zu überlegen, ob und in welchem Maße auch Angst vor Gesinnungsschnüffelei für die Antwortverweigerung ausschlaggebend sein könnte. In Anbetracht der Tatsache, daß über Vereinigungen und Organisationen unterschiedlichster Art

zum Teil recht enge Kontakte zwischen den Heimatländern und der Bundesrepublik unterhalten werden, sind solche Überlegungen nicht von der Hand zu weisen.

Über solche speziell auf das Thema „Politik“ abzielende Erklärungen hinaus scheint es bei einem bestimmten Teil der Ausländer auch so etwas wie ein generelles „Verweigerungssyndrom“ zu geben, das von den Interessen in anderen Lebensbereichen her motiviert ist. Vor allem die Gruppe der — nach den deutschen Kriterien — „kleinen“ Selbständigen, bei denen in irgendeiner Form die ganze Familie mitarbeitet, scheint ausschließlich das Bestreben zu haben, ungestört, ohne Einblick nach innen zu geben und ohne allzu sehr in andere Lebensbereiche (und schon gar nicht in die Politik!) auszugreifen, Geld zu verdienen. So wie sie nicht über Geld reden möchten, sagen sie auch nichts über ihre politischen Einstellungen.

Die Gruppe der Antwortverweigerer bleibt nicht über alle die Politik betreffenden Fragen hinweg konstant, aber die Überschneidungen sind naheliegenderweise sehr groß. Von denen, die ihre Präferenzen für die deutschen Parteien nicht offenbaren wollten, mochten sich zum Beispiel 76 Prozent auch nicht auf einer vorgegebenen Links-Rechts-Skala verorten; von denen, die ihre Präferenzen für die Parteien in ihren Heimatländern nicht angeben wollten, verweigerten 86 Prozent die erbetene Selbstverortung auf der Links-Rechts-Skala.

Die nicht völlige Identität der Gruppen, die die verschiedenen Fragen zur Politik nicht beantworten wollten oder konnten, gibt immerhin ansatzweise die Möglichkeit, das Ausmaß dieser Verweigerung auch den politischen Lagern zuzuordnen. Demnach scheint es so zu sein, daß die Bereitschaft, über Politik zu reden und die eigenen politischen Standorte darzulegen, größer wird, je weiter man nach „links“ kommt. Bei denen, die nicht die Beantwortung aller politischen Fragen gleichermaßen verweigern, offenbaren die Linken (ermittelt über die erwähnte Links-Rechts-Skala) eher ihre Parteipräferenzen hier oder in der Heimat; „Grüne“ oder DKP-Sympathisanten beantworten umgekehrt eher die Frage nach der Links-Rechts-Verortung, und wenn man von den Heimatparteien ausgeht, sind die Wähler der dortigen kommunistischen oder sozialistischen Parteien offener als die Wähler der dortigen Rechtsparteien. Wenn in den folgenden Abschnitten die Einstellungen der Ausländer zu verschie-

<sup>7)</sup> Vgl. C. Koch-Arzberger (Anm. 3), S. 100 ff.

denen politischen Fragen dargestellt und analysiert werden, muß man also immer im Auge behalten, daß in der Tendenz eher die Rech-

ten, und zwar die gemäßigten Rechten, unterrepräsentiert sind. Im einzelnen wird darauf zurückzukommen sein.

## II. Der Wunsch nach politischer Mitwirkung

Für die deutsche Bevölkerung ist das Basiselement der politischen Beteiligung die Teilnahme an den Wahlen. Wer politisch wenig aktiv ist, ist normalerweise „Nur-Wähler“, und wer auf mehreren Wegen politisch aktiv wird, der geht mit einer fast neunzigprozentigen Wahrscheinlichkeit auch zur Wahl<sup>8)</sup>. Die Beteiligung an den Wahlen und andere Formen der politischen Beteiligung werden in der Regel nicht als einander ersetzbar angesehen, sondern als in dieser Reihenfolge aufeinander aufbauend. Gleichviel, wie man zu der Frage selbst stehen mag, sind in der seit einigen Jahren (wenn auch nicht gerade auf sehr breiter Basis) laufenden Diskussion darüber, ob den Ausländern das Wahlrecht gewährt werden sollte, die Gegner dieser Idee also schlecht informiert oder inkonsequent, wenn sie die anderen Beteiligungsformen, wie etwa die Mitwirkung bei Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder in Beiräten (die allesamt nicht an die Staatsbürgerschaft gebunden sind), als Ersatz für das von ihnen abgelehnte Wahlrecht anbieten wollen.

Die Entscheidung über die Gewährung oder Nichtgewährung des Wahlrechts für Ausländer bleibt dem deutschen Gesetzgeber vorbehalten, in mehr oder weniger großer Abhängigkeit vom Meinungsbild der deutschen Bevölkerung und im Rahmen der zu diesem Punkt noch nicht abschließend interpretierten Verfassung. Unabhängig davon muß es aber zunächst von Interesse sein, ob es auf Seiten der Ausländer überhaupt ein nennenswertes Potential gibt, das selbst in diese Richtung drängt und somit hinter den Forderungen steht, die — gewissermaßen „advokatorisch“ — auf der deutschen Seite vor allem in Partei- und Gewerkschaftsgremien erhoben worden sind.

Auf den ersten Blick scheint dies der Fall zu sein. Die Ausländer selbst votieren, ohne sehr große Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalitäten, zu 70 Prozent für das Wahlrecht; 10 Prozent sind dagegen und für 20 Prozent ist die Frage des möglichen Wahl-

rechts gleichgültig. Der Grad der Informiertheit kann dabei als hinreichend betrachtet werden; nur knapp 2 Prozent der Befragten gaben zum Beispiel an, gar nicht zu wissen, was mit „Wahlrecht“ gemeint sei. Die in den Medien erfolgte Wiedergabe und Kommentierung der Diskussion, die in der deutschen Bevölkerung eher eine Abwehrhaltung zurückließ (nicht hervorrief), scheint also zumindest dies bewirkt zu haben. Die erst in den letzten Jahren aufgekommenen Stadtteil- und speziellen Ausländerzeitungen haben dabei vermutlich eine besondere Rolle gespielt.

Unter denjenigen Ausländern, die die Forderung nach dem Wahlrecht erheben, will sich nur eine Minderheit mit der Beschränkung auf das kommunale Wahlrecht begnügen, der auf deutscher Seite zumeist nur diskutierten Variante. Rund 85 Prozent unter ihnen fordern, daß das einzuführende Wahlrecht nicht auf die kommunale Ebene beschränkt bleiben, sondern sich auf alle Ebenen erstrecken sollte. Unter denjenigen Ausländern, die die Forderung nach dem Wahlrecht nicht erheben, die es ablehnen oder denen es gleichgültig ist, sagen nur wenige, dies sei ausschließlich Sache der Deutschen. Der größere Teil von ihnen hat eher das offen eingestandene Problem, sich vorzustellen, welche Partei und welchen Kandidaten man anhand welcher Kriterien dann wählen könnte. Dies geht also in Richtung dessen, was im vorhergehenden Abschnitt als generelle Distanz und Indifferenz bereits diskutiert wurde.

Aber auch hinter das recht einmütige siebzigprozentige „Ja“ zur Wahlrechtsforderung sind vorerst noch einige Fragezeichen zu setzen. Normalerweise spricht nichts dagegen, sich für die Erringung eines zusätzlichen Rechts auszusprechen, solange man nicht über damit verbundene Konsequenzen nachdenken muß, die man vielleicht nicht will. Das genannte Zahlenverhältnis bringt also zunächst eher eine allgemeine Stimmungslage zum Ausdruck als einen reflektierten und festen Willen, den man durch eigene Aktivitäten auch gegen Widerstand durchzusetzen versuchen würde. Die Frage danach, ob sie denn bereit seien, zugunsten des Wahlrechts in der Bun-

<sup>8)</sup> Vgl. K. Arzberger, Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart 1980, S. 127 ff.

desrepublik auf politische Rechte in der Heimat zu verzichten, führte schon zu einer stärkeren Relativierung der von den Befragten allgemein geäußerten Zustimmung zum Wahlrecht für Ausländer. War jeweils schon nur knapp die Hälfte von ihnen bereit, auf das heimatliche Wahlrecht auf kommunaler Ebene oder auf der Ebene der Provinz oder der Region zu verzichten, so waren es nur noch gut 20 Prozent, die die Bereitschaft äußerten, zugunsten des Wahlrechts in der Bundesrepublik auf das Wahlrecht auf nationaler Ebene in der Heimat zu verzichten.

Bei näherer Untersuchung des Einflusses von demographischen Merkmalen stößt man bei den befragten Griechen, Türken und Italienern auf die gleichen Zusammenhänge, die die Politikforschung ganz generell aufgedeckt hat und die sich zum Beispiel in der Bundesrepublik sogar noch bei einem Vergleich der 90 Prozent umfassenden Gruppe der Wähler und der 10 Prozent umfassenden Gruppe der Nichtwähler zeigen. Ausländer, die die deutsche Sprache gut beherrschen und damit auch eher eine höhere Bildung, einen höheren Berufsstatus und ein höheres Einkommen haben, neigen auch eher dazu, die Möglichkeiten der Beteiligung am politischen System wahrzunehmen oder, wie im Falle des Wahlrechts, zu fordern. Die größere demographische oder sozialstrukturelle „Nähe“ zur Aufnahmegesellschaft erhöht auch das Bestreben nach politischer Partizipation.

Dies ist auch daran abzulesen, daß es die gleiche Gruppe der Ausländer ist, die sehr viel seltener als die anderen den Wunsch nach ausländerspezifischen oder eigenethnischen Institutionen äußert, im Bereich der Politik zum Beispiel nach Kandidaten der eigenen Nationalität bei den deutschen Parteien oder nach speziellen Parteien für die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer. Ein weiteres Indiz für dieses Argument der Nähe oder sogar des Integrationsgrades ist auch der Analyse der Lebensbereiche der Arbeits- und Wohnumwelt zu entnehmen<sup>9)</sup>. Ausländer, die nur Deutsche als Arbeitskollegen oder als Nachbarn haben oder die mit Deutschen und Ausländern gemischt arbeiten oder wohnen, fordern das Wahlrecht stärker als diejenigen, die sich in beiden Lebensbereichen eher in einer Getto-Situation befinden.

Aber auch wenn man den Blick nur auf die Wahlrechtsbefürworter richtet, ist die Forderung nach speziellen Ausländerparteien, für

die rechtlich keine Zulassungschancen bestehen und durch deren mögliche Tarnorganisationen mit Sicherheit eine Fülle von Problemen und Konflikten entstehen würde, erstaunlich stark. Rund 53 Prozent der Befragten erheben diese Forderung. Von noch größerem Zuspruch wird die Forderung begleitet, daß die deutschen Parteien auch ausländische Kandidaten der eigenen Nationalität aufstellen müßten. Beide Forderungen werden am stärksten von den Türken erhoben, die sich der deutlichsten Abneigung seitens der Aufnahmegesellschaft gegenübersehen<sup>10)</sup> und die bei ihrer Suche nach einem politischen „Kanal“ zur Artikulierung ihrer Interessen dem bestehenden deutschen Parteiensystem offenbar das geringste Vertrauen entgegenbringen (vgl. Abb. 1).

Man gewinnt den Eindruck, daß die Idee, das politische System in der Bundesrepublik mit ausländerspezifischen Elementen anzureichern, gewissermaßen als Brücke dient für die, die sich zwar politisch nicht mehr völlig abseits halten wollen (wie das bei 30 Prozent der Befragten der Fall ist), die sich aber auch eine nahtlose Integration nicht zutrauen oder sich nicht genug davon versprechen können. Entlang der beruflichen Statushierarchie von oben nach unten lassen sich also abschließend ganz grob drei Gruppen unter den Ausländern unterscheiden: diejenigen, die ohne Einschränkungen politisch partizipieren und wählen wollen, diejenigen, die zwar wählen wollen, dazu aber Elemente des eigenen, heimatlichen politischen Systems haben wollen, und diejenigen, die an politischer Mitwirkung nicht interessiert sind.

Die Frage der Staatsbürgerschaft, die ja das Wahlrecht einschloße, ist für die Ausländer bei alledem kein Thema. Alle drei Nationalitäten sind sich einig in der Ablehnung der deutschen Staatsbürgerschaft, wenn sie dafür ihre eigene aufgeben müßten. Die entsprechenden Zahlen liegen zwischen 92 und 95 Prozent. Für die deutsche Staatsbürgerschaft unter Beibehaltung der eigenen könnten sich immerhin 51 Prozent der Italiener, 46 Prozent der Griechen und 43 Prozent der Türken entschließen — wenn das möglich wäre. Auch diese Ergebnisse machen deutlich, daß die Forderung nach dem Wahlrecht eher als Zusatz betrachtet wird und beträchtlich an Schwung verliert, wenn sie im Zusammenhang mit den eigentlich — auch in den jewei-

<sup>10)</sup> Vgl. Ipos, Meinungen zu Grundsatzfragen der Innenpolitik, Mannheim 1983, S. 17; Infas (Anm. 3), S. 7 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. C. Koch-Arzberger (Anm. 3), S. 57 ff.

Abbildung 1:

Die Forderung nach eigenen politischen Parteien in der Bundesrepublik und nach eigenen Kandidaten in den deutschen Parteien (Angaben in Prozent)

	Forderung nach eigenen Parteien			
	Griechen	Italiener	Türken	Insgesamt
Es sollte spezielle Ausländerparteien geben	54	41	59	53
Es sollte keine speziellen Ausländerparteien geben	46	59	41	47
	100	100	100	100

	Forderung nach eigenen Kandidaten			
	Griechen	Italiener	Türken	Insgesamt
Eigene Kandidaten unbedingt notwendig	59	55	87	69
Eigene Kandidaten nicht unbedingt notwendig	40	39	5	26
Gegen eigene Kandidaten	1	6	8	5
	100	100	100	100

ligen Herkunftsländern — üblichen Konsequenzen gesehen wird.

Vor welcher Hintergrundstimmung diese Wünsche, Haltungen und Erwartungen der Ausländer zu sehen sind, wird deutlich, wenn man die Antworten der deutschen Bevölkerung auf die Frage nach einem möglichen Kommunalwahlrecht für Ausländer betrach-

tet: Gut zwei Drittel der Deutschen lehnen dieses ab, ein knappes Drittel würde es befürworten. Bei den Wählern der Grünen spricht sich eine Mehrheit dafür aus, bei den FDP-Wählern knapp die Hälfte, bei den SPD-Wählern sind es etwa 40 Prozent, bei den Wählern der Union wird das Kommunalwahlrecht für Ausländer von rund drei Vierteln abgelehnt<sup>11)</sup>.

### III. Die Ausländer zwischen den Parteienlandschaften der Bundesrepublik und des Heimatlandes

Anhand der in den beiden vorhergehenden Abschnitten dargestellten Ergebnisse ist klar geworden, daß die Beteiligung der Ausländer an einer eventuellen Wahl kaum zu prognostizieren ist. Die rund drei Millionen potentiellen zusätzlichen Wählerstimmen der erwachsenen Ausländer (das ist ungefähr die Zahl der Wahlberechtigten von Rheinland-Pfalz) ergäben einen prozentualen Zuwachs an Wahlberechtigten von etwa sieben Punkten. Unterstellt man nur eine Wahlbeteiligung von 50 bis 60 Prozent, so wäre das im-

mer noch ein Wählerzuwachs von etwa vier Prozent und somit auch unter wahlarithmetischen Gesichtspunkten durchaus eine relevante Größe. In der Stadt Frankfurt zum Beispiel wurde die Stadtverordnetenversammlung im Frühjahr von etwa 58 Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung gewählt: bei einer 72prozentigen Wahlbeteiligung der Deutschen und bei Ausschluß der Ausländer. Hier würde eine 50prozentige Wahlbeteili-

<sup>11)</sup> Vgl. Ipos (Anm. 10), S. 16.

gung der Ausländer die tatsächliche Wählerschaft um etwa 16 Prozent vergrößern, von etwa 301 000 auf etwa 350 000 Wähler.

Die im Augenblick ohnehin nicht zur Debatte stehenden Wahlen müssen jedoch nicht zum alleinigen Bezugspunkt gemacht werden. Zahlreiche Formen der politischen Partizipation stehen den Ausländern schon jetzt offen; dies fordert die Betrachter vor allem in den Massenmedien immer wieder dazu heraus, sie je nach dem eigenen Standort mit politischen Etiketten zu versehen. Das Ziel der folgenden Standortbestimmungen ist es daher lediglich, zunächst ein wenig mehr empiriegestützte Klarheit in das noch recht diffuse und daher nicht selten beliebiger Deutung ausgesetzte Untersuchungsfeld zu bringen.

Zum Zeitpunkt der hier referierten Befragung hätte die SPD bei den Ausländern einen sehr eindeutigen Wahlsieg errungen. Da die Nichtantworteranteile bei dieser Frage nach den Parteipräferenzen sehr hoch waren, sind sie in der folgenden Abbildung mit ausgewiesen und die Stimmenanteile der Parteien auf die Gesamtheit aller Befragten statt — wie sonst üblich — nur auf die „Wähler“ bezogen. (Hier sei angemerkt, daß von den insgesamt 47 Prozent derer, die keine Parteipräferenz äußerten, 14 Prozent sagten, sie wüßten keine deutsche Partei.) Wie oben dargelegt, steckt in der Gruppe der Nichtantworter wahrscheinlich ein überdurchschnittlicher Anteil

„Rechter“, so daß das interessierende Gesamtergebnis auch nach „rechts“, vor allem wohl zur CDU, einkorrigiert werden müßte. Am allgemeinen Bild ändert sich dadurch aber wenig.

Die Hervorhebung des Zeitpunkts der Befragung ist deswegen wichtig, weil er möglicherweise einen ersten Punkt für die Erklärung der Stimmenverteilung liefern kann. Erst anhand von Zeitreihenanalysen, die vor allem den Ende 1982 erfolgten Regierungswechsel in Bonn einbeziehen können, wird man genauer sehen, wie stark hier ein Kanzler- oder Regierungspartei-Bonus eine Rolle gespielt hat. Das dem Kriseneinschnitt von 1966/67 folgende Wachstum der Ausländerzahlen auf den heutigen Stand von rund 4,5 Millionen fiel im wesentlichen in die Zeit der von zwei SPD-Kanzlern geführten sozial-liberalen Koalition; und es ist anzunehmen, daß deren quasi „ewige“ Dominanz zum Beispiel in den Medien gerade bei den etwas distanzierteren Betrachtern der politischen Szenerie, die die Ausländer ja darstellen, Wirkungen hatte. Ein ähnlich großes Bekanntheitsgefälle (und ohne Bekanntheit gibt es keine Beliebtheit) zwischen Regierung und Opposition zeigt sich auch nahezu immer, wenn — also ebenfalls aus der Distanz — bei Umfragen die politischen Eliten anderer Staaten zum Thema gemacht werden; wenn also etwa die deutsche Bevölkerung nach Mitterrand und Chirac oder nach Margaret Thatcher und Neill Kincock gefragt wird.

Abbildung 2:

Die Präferenzen der Ausländer für die deutschen Parteien (Angaben in Prozent)

	Nationalität			Geschlecht		Insgesamt
	Griechen	Italiener	Türken	Männer	Frauen	
SPD	32	27	56	43	34	40
CDU/CSU	6	8	4	7	4	6
GRÜNE	6	1	2	3	3	3
FDP	1	1	3	1	1	1
DKP	4	1	2	2	2	2
Andere	—	—	1	—	—	—
Keine Antwort	51	62	32	44	56	48
	100	100	100	100	100	100

Vergleichszahlen für die hier dargestellten Verteilungen lassen sich einer Erhebung des MARPLAN-Instituts entnehmen, die 1984, also nach dem Bonner Regierungswechsel, durchgeführt wurde und somit erste Aufschlüsse darüber liefern kann, wie sich der Amtsbonus auswirkt. Befragt wurden Spanier, Italiener, Jugoslawen, Griechen und Türken. Die SPD kam auf rund 30, die CDU/CSU auf 9, die FDP auf 1 und der Rest auf etwa 2 Prozent. Die damit erfolgte Verschiebung der Stimmenanteile — 10 Prozent Verlust bei der SPD, 3 Prozent Gewinn bei der CDU/CSU — deutet darauf hin, daß sich der verlorene bzw. gewonnene Amtsbonus auswirkt. Die bemerkenswerteste Verschiebung ergab sich aber bei der Nichtantwortquote; sie stieg in den beiden dazwischen liegenden Jahren von 48 auf 58 Prozent. Ob das eher größere Indifferenz oder nur größere Vorsicht gegenüber den neuen politischen Konstellationen ist, bleibt noch zu klären.

Eine weitere Erklärung für die große Wertschätzung, die Ausländer der SPD entgegenbringen, ist aber auch die Politik, zumindest jedoch die Haltung, die diese den Ausländern gegenüber betreibt bzw. einnimmt. Wie gut die zum gleichen Thema eingenommene Position von CDU und CSU im Hinblick auf das gesamte Bündel der zu bewältigenden Aufgaben auch begründbar sein mag — aus dem Blickwinkel der Ausländer selbst konnte es keine Frage sein, wo man auf größeres Entgegenkommen oder zumindest Verständnis rechnen konnte. Die „härtere Linie“ ihnen gegenüber war in den letzten Wahlkämpfen auch von führenden Vertretern der CDU/CSU sehr offen angekündigt worden; das Rechts-Links-Gefälle in der Einstellung zu den Ausländern in der deutschen Bevölkerung war oben anhand der Befürwortung bzw. der Ablehnung des Kommunalwahlrechts für die Ausländer zu sehen.

Insoweit ist dies ein Motiv für die Parteipräferenz, das aus der besonderen Situation resultiert, als Ausländer in einem anderen Land zu leben. Aber es liegt natürlich nahe, daß eine Reihe von Ursachen, die erkanntermaßen überall und seit langem die Bindungen an politische Parteien festlegen, gewissermaßen „mitgebracht“ worden sind. Die wichtigste darunter ist die Tatsache, daß es eben im wesentlichen die Arbeiterschaft ist, die nach Deutschland gekommen ist — trotz aller Schichtübergänge nach „oben“ und nach „unten“<sup>12)</sup> —, d. h. die „Arbeiterklasse“ im traditionellen Sinne. Eine gewichtige Ursache für die

Ausrichtung auf die Sozialdemokratie kommt also von daher; sie ist Tradition und ganz einfach das Pendant zur völlig gleichartigen Parteibindung in Deutschland. Die Türken, die in der untersuchten Stichprobe den größten Anteil an Facharbeitern aufwiesen, tendierten auch am eindeutigsten zur SPD. Die relativ geringe Bedeutung und Ausstrahlung der kommunistischen Partei in der Bundesrepublik hat diese Konzentration auf die SPD sicher noch befördert.

Der relativ hohe Anteil von zusammen mehr als 10 Prozent Anhängern der DKP und der Grünen bei den Griechen ist weitgehend aus dem bei ihnen beträchtlich größeren Anteil von Schülern und Studenten erklärbar. Der etwas höhere Anteil an potentiellen CDU/CSU-Wählern bei den Italienern resultiert hingegen vor allem aus den dort überdurchschnittlich großen Gruppen von höheren Angestellten und Rentnern.

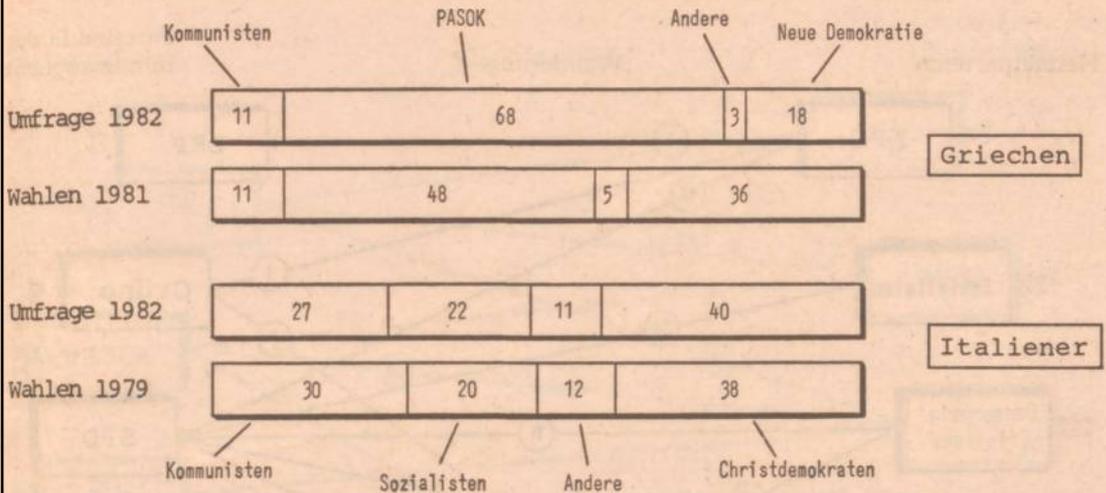
Die Frage der „mitgebrachten“ oder in das deutsche Parteiengefüge nur „übersetzten“ Orientierungen läßt sich noch weiter klären, wenn man die Sympathien für die deutschen Parteien direkt mit den Sympathien für die Heimatparteien vergleicht. Zuvor ist aber zu prüfen, wie weit die Gruppen der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer in ihren Präferenzen für die Heimatparteien eigentlich vom Gesamtbild in den Heimatländern abweichen bzw. wie gut sie mit ihm übereinstimmen. Da die letzten freien Wahlen in der Türkei schon relativ weit zurückliegen, soll nur das griechische und italienische Beispiel betrachtet werden.

Trotz der hohen Nichtantwortquoten und der vermutlichen Notwendigkeit, das Befragungsergebnis leicht nach „rechts“ einzukorrigieren, ist kaum zu übersehen, daß die Verteilungen sehr weitgehend übereinstimmen. Der rasante Zuwachs für die PASOK, die sozialistische Partei Griechenlands, dürfte — kurz nach ihrem großen Wahlsieg von 1981 — eine tatsächliche Wähler- oder zumindest Sympathiebewegung widerspiegeln und keinen Stichprobenfehler zum Ausdruck bringen. Besonders am Beispiel der Italiener besagt diese große Übereinstimmung mit der Gesamtwählerschaft in der Heimat aber auch, daß die

<sup>12)</sup> Die vertikale Mobilität der Ausländer ist im Verlauf ihres Aufenthalts in der Bundesrepublik sehr gering. Rund 90 Prozent von ihnen bleiben auf dem Niveau der sozialen Schichtung, das sie bei der Einreise in die Bundesrepublik hatten; vgl. C. Koch-Arzberger (Anm. 3), S. 92 ff.

Abbildung 3:

Die Präferenzen für die Heimatparteien und die Ergebnisse der letzten nationalen Wahlen



Parteipräferenzen für die Heimatparteien nicht schlicht auf die jeweiligen „Schwesterparteien“ in der Bundesrepublik übertragen werden — ein Vorgang, der durch die Zusammenschlüsse der Parteien etwa im Europaparlament oder in den zum Teil weltweiten Parteiföderationen durchaus sinnvolle und realistische Grundlagen hätte.

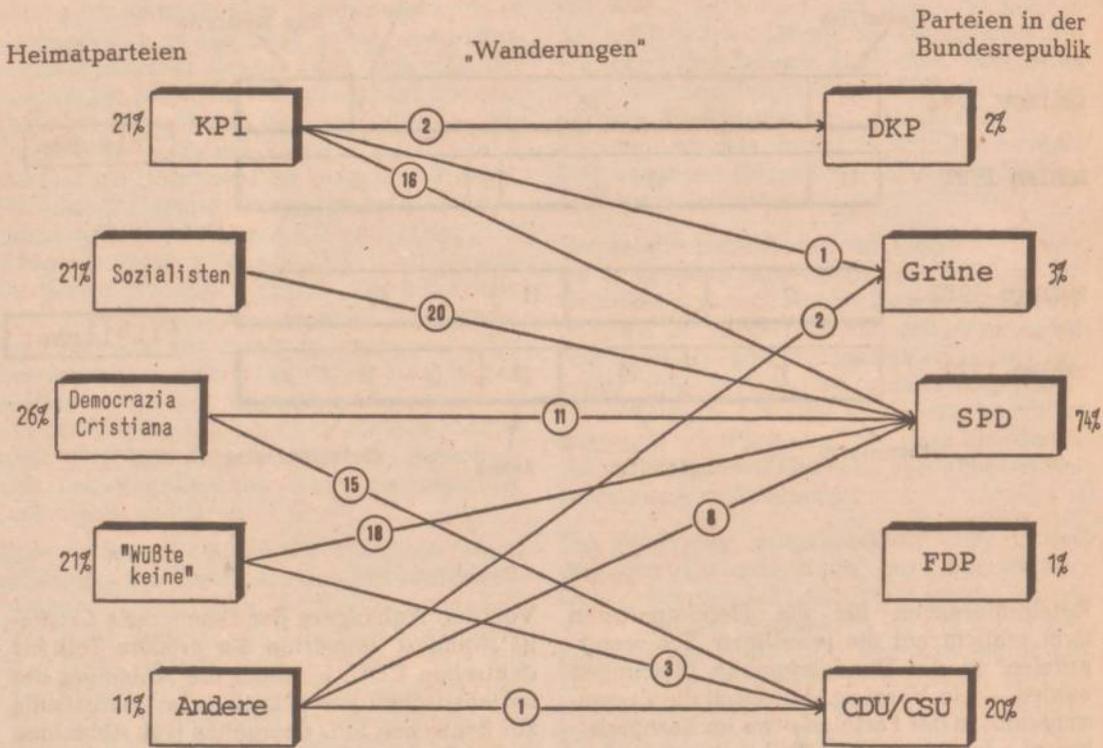
Unterstellt man, gestützt zum Beispiel auf solche Erwägungen, eine gewisse Parallelität oder ein gewisses Entsprechungsverhältnis zwischen den hiesigen und den dortigen Kommunisten, zwischen den hiesigen und den dortigen Sozialdemokraten, Christdemokraten, Liberalen usw., dann gibt es bei beiden betrachteten Nationalitäten nicht nur die — unter Beibehaltung des jeweiligen parteipolitischen Lagers — bloßen „Übersetzungen“ zwischen den Heimatländern und der Bundesrepublik. Den vorliegenden Zahlen ist lediglich zu entnehmen, daß die Hauptströme der „Wanderungen“ zwischen den heimatlichen und den hiesigen Parteien innerhalb der großen politischen Lager — also: kommunistisch, sozialdemokratisch, liberal, christdemokratisch — bleiben. Ein härterer Test auf diese generalisierende Aussage bleibt auf der Grundlage größerer Zahlen noch durchzuführen; aber vor allem anhand des italienischen Beispiels, das keine so einseitige Verteilung der Sympathien aufweist wie das griechische, ist die Hypothese zunächst vertretbar.

Von den Anhängern der Democrazia Cristiana „wandert“ immerhin der größere Teil zur deutschen CDU, während die Anhänger der sozialistischen Partei Italiens fast vollständig zur deutschen SPD übergehen (vgl. Abbildung 4). Bei den Griechen fügen sich die Anhänger der „Neuen Demokratie“, der dortigen großen Mitte-Rechts-Partei des langjährigen Staatspräsidenten Karamanlis, dem Hauptstromargument schon nicht mehr ganz — vielleicht aufgrund der genannten besonderen Umstände. Sie wenden sich mehrheitlich der hiesigen SPD zu, und nicht dem „eigentlichen Pendant“, der CDU/CSU (vgl. Abbildung 5). Die PASOK-Anhänger hingegen bleiben zum allergrößten Teil auf der sozialistischen oder sozialdemokratischen Linie und spalten beim Übergang zum deutschen Parteigefüge noch einen bemerkenswerten Anteil für die Grünen ab. Dieser wird, wie schon erwähnt, vor allem von den jungen und gebildeten PASOK-Sympathisanten gestellt.

Besonders am italienischen Beispiel ist gut zu erkennen, daß das deutsche Parteiensystem, und darin vor allem wieder die SPD, offenbar in der Lage ist, Sympathien auf sich zu konzentrieren, die im Heimatland bei Splitterparteien liegen (die Kategorie „Andere“ in der Abbildung 4) oder ohne Bezugspunkt, ohne Objekt geblieben sind (die Kategorie „Wüßte keine Partei“ in der gleichen Abbildung). Die Zufriedenheit der italienischen Bevölkerung

Abbildung 4:

Die Parteipräferenzen der Italiener zu Hause und in der Bundesrepublik



Einige sehr kleine Parteien und „Wanderungsströme“ sind nicht aufgeführt, so daß sich die Angaben für die drei betrachteten Blöcke (Parteien dort, „Wanderungsströme“, Parteien hier) nicht immer zu vollen 100 aufaddieren.

(Lesebeispiel: Von den 26 Prozent der befragten Italiener, die im Heimatland die „Democrazia Cristiana“ wählen, würden bei Wahlen in der Bundesrepublik 11 Prozent die SPD und 15 Prozent die CDU/CSU wählen.)

mit ihrer Demokratie ist bekanntlich seit mehr als einem Jahrzehnt beträchtlich geringer als die der deutschen Bevölkerung mit der ihren<sup>13)</sup>. Diese Rechnung geht allerdings, das muß hinzugefügt werden, völlig nahtlos nur im vorgestellten Modell auf, bei dem die Nichtantworter nicht einbezogen sind. Auch bei der Frage nach den Präferenzen für die deutschen Parteien ergab sich ja eine Gruppe, die „keine deutsche Partei wußte“.

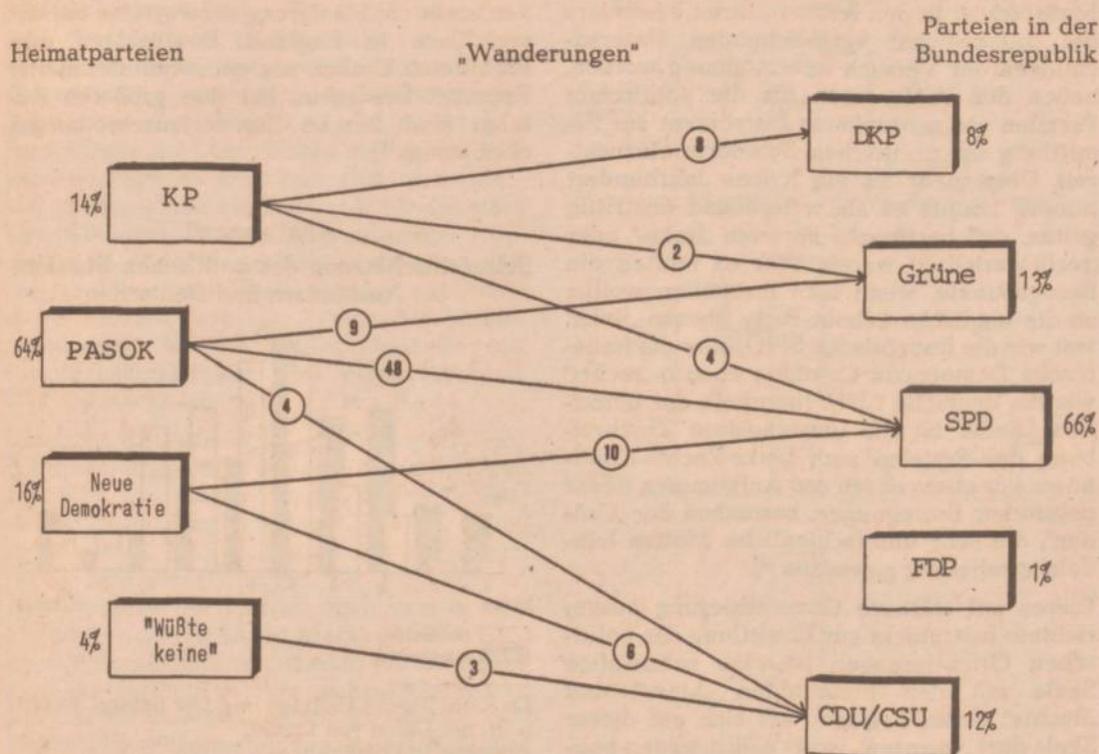
Die geringste Wahrscheinlichkeit, daß die Stimmenanteile von der heimatlichen Partei auf das deutsche Gegenstück verlagert werden, besteht bei beiden Nationalitäten im

<sup>13)</sup> Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften (Anm. 6), S. 27 ff.

kommunistischen Lager; hier kommt es insgesamt zu den größten „Wanderungsverlusten“. Bei den Griechen bleibt immerhin mehr als die Hälfte der KP-Anhänger bei der Partei, ein gutes Viertel geht zur SPD, der Rest zu den Grünen. Von der beträchtlich größeren Gruppe der italienischen KP-Anhänger überträgt sogar nicht einmal ein Zehntel der Befragten die Sympathien auf die DKP, mehr als drei Viertel wenden sich den deutschen Sozialdemokraten zu, ein sehr kleiner Teil würde „grün“ wählen. Neben den schon genannten Gründen für die geringere Bedeutung und Ausstrahlung der DKP ist aus dieser Gegenüberstellung des italienischen und des griechischen Beispiels vielleicht auch die Bedeutung abzulesen, die die politische Ausrich-

Abbildung 5:

Die Parteipräferenzen der Griechen zu Hause und in der Bundesrepublik



Einige sehr kleine Parteien und „Wanderungsströme“ sind nicht aufgeführt, so daß sich die Angaben für die drei betrachteten Blöcke (Parteien dort, „Wanderungsströme“, Parteien hier) nicht immer zu vollen 100 aufaddieren.

(Lesebeispiel: Von den 16 Prozent der befragten Griechen, die im Heimatland die „Neue Demokratie“ wählen, würden bei Wahlen in der Bundesrepublik 10 Prozent die SPD und 6 Prozent die CDU/CSU wählen.)

tung der heimatlichen kommunistischen Parteien für die Übertragung oder Nichtübertragung der Sympathien hat. Im Gegensatz zu den griechischen sind die italienischen Kommunisten ja prononciert „eurokommunistisch“ und durch ihre propagierte Öffnung zur Mitte der Sozialdemokratie bei aller gebliebenen Distanz — besonders wohl bei der Masse der ideologisch weniger festen Nichtorganisierten, eben der bloßen Anhänger — schon näher als der „versteinerten“ DKP.

Eine vorläufige Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Untersuchungsschritte könnte vielleicht folgendermaßen lauten: Wie eingangs angedeutet, sind die Präferenzen der Ausländer für die deutschen Parteien auf die Kombination von vier Variablenkomplexen

zurückzuführen, deren relatives Gewicht endgültig erst nach weiteren, detaillierteren und den Zeitverlauf einbeziehenden Untersuchungen bestimmt werden kann. Das Fundament bilden wie überall erstens die demographischen und sozialstrukturellen Merkmale der Wähler, die mit bestimmten Wahrscheinlichkeiten zweitens die Präferenzen für die Heimatparteien festlegen. In den Vorgang der „Übertragung“ dieser Präferenzen auf die „entsprechenden“ deutschen Parteien intervenieren dann drittens die Politik oder die Haltung, die die deutschen Parteien den im Lande lebenden Ausländern gegenüber betreiben bzw. einnehmen, und möglicherweise viertens ein Regierungspartei- oder Kanzlerbonus.

## IV. Die politische Selbstverortung auf dem Links-Rechts-Kontinuum

Zum Zwecke einer Vereinheitlichung des Maßstabs ist in den letzten Jahren besonders bei international vergleichenden Untersuchungen der Versuch unternommen worden, neben den Präferenzen für die politischen Parteien ein generelleres Instrument zur Ermittlung der politischen Standorte einzusetzen. Über mehr als ein halbes Jahrhundert hinweg konnte es als weitgehend unstrittig gelten, daß bestimmte Parteien „links-“ oder „rechtsgerichtet“ waren, aber es fehlten die Bezugspunkte, wenn man feststellen wollte, ob die englische Labour-Party ebenso „links“ war wie die französische SFIO, oder die italienische Democrazia Cristiana ebenso „rechts“ wie die deutsche CDU. Innerhalb der einzelnen Länder ist die umstandslose Zuschreibung der Parteien zum Links-Rechts-Kontinuum vor allem durch das Aufkommen neuer politischer Bewegungen, besonders der „Grünen“, die sehr unterschiedliche Motive bündeln, zweifelhaft geworden<sup>14)</sup>.

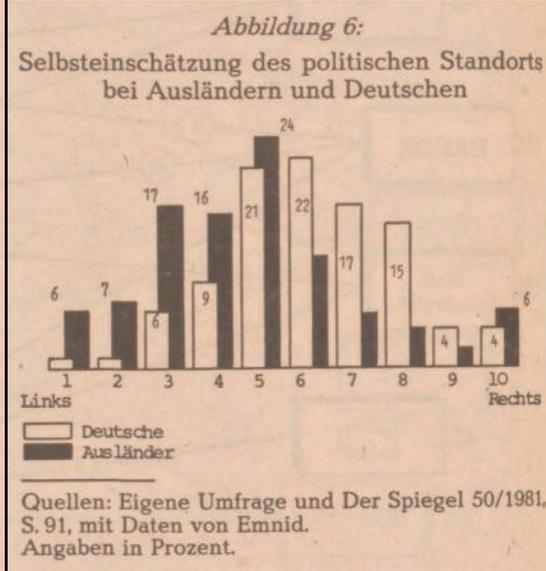
Dieses auf stärkere Generalisierung ausgegerichtete Instrument zur Ermittlung der politischen Orientierungen ist eine zehnstufige Skala mit den Endpunkten „Links“ und „Rechts“. Jeder Befragte soll sich auf dieser Skala dort „verorten“, wo er selbst seinen politischen Standort zwischen oder auch auf diesen Polen sieht.

Das Instrument scheint zu messen, was es messen soll. In der neueren wahlsoziologischen Literatur ist, gestützt auf Daten aus verschiedenen Ländern, wiederholt gezeigt worden, daß die Wählerschaft mit den Symbolen „Links“ und „Rechts“, bezogen auf die politischen Parteien, im wesentlichen konsistent umzugehen weiß<sup>15)</sup>. Da es dabei keine Kriterien für absolute oder objektive Richtigkeit geben kann, geht es vor allem um die Frage relativer Einmütigkeit bei der Verwendung der Skala und der Übereinstimmung zwischen dem Wähler- und dem Expertenurteil. Der

<sup>14)</sup> Vgl. W. Bürklin, Die Grünen und die „Neue Politik“. Abschied vom Dreiparteiensystem?, in: Politische Vierteljahresschrift, (1981)4, S. 359ff.; K. Arzberger, Stabilität und Wandel im Verhältnis zwischen den Generationen, in: K.O. Hondrich/R. Vollmer (Hrsg.), Bedürfnisse, Stabilität und Wandel, Opladen 1983, S. 101ff.

<sup>15)</sup> Vgl. F.U. Pappi, Die Links-Rechts-Dimension des deutschen Parteiensystems und die Parteipräferenz-Profile der Wählerschaft, in: M. Kaase/H.-D. Klingemann (Hrsg.), Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen 1983, S. 423f.

Durchschnittswähler, so ist deutlich geworden, sieht die Placierung der Parteien auf dieser Skala in England, Deutschland oder Frankreich ähnlich wie ein „wohlinformierter Experte“. Besonders bei den größeren Parteien sind falsche Standortzuschreibungen eher selten<sup>16)</sup>.



Aus der Abbildung 6 ist zu ersehen, wie sich die befragten Ausländer auf diesem Kontinuum verteilen und wie die mit der gleichen Frage und etwa zur gleichen Zeit ermittelte Verteilung der deutschen Bevölkerung dagegen aussieht. Auf den ersten Blick vermittelt diese Gegenüberstellung den Eindruck, als läge der entscheidende Unterschied zwischen beiden Gruppen in der größeren Linkslastigkeit der Ausländer. Hier ist jedoch daran zu erinnern, daß ein großer Teil der Ausländer — nämlich 49 Prozent — diese Frage nicht beantwortet hat, und diese Teilgruppe, hätte sie geantwortet, die Verteilung eher nach rechts verlagert hätte. Dennoch muß man davon ausgehen, daß die Gesamtverteilung der in Deutschland lebenden Italiener, Griechen und Türken, die ja demographisch und sozialstrukturell keinen repräsentativen Querschnitt ihrer Herkunftsgesellschaften darstellen, von der der Deutschen eher etwas nach links abweicht.

<sup>16)</sup> Vgl. die Gegenüberstellung der deutschen Parteien bei F.U. Pappi (Anm. 15), S. 427.

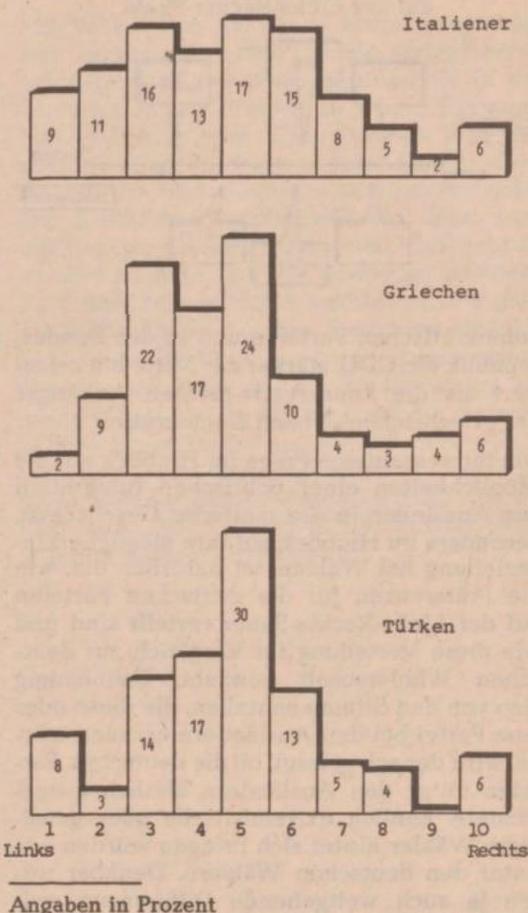
Ebenfalls ins Auge fällt die Tatsache, daß das Gesamtbild der Selbsteinschätzung der politischen Standorte bei den Ausländern nicht jene Normalverteilung ergibt, die zum Beispiel die deutsche Bevölkerung trotz aller Verlagerungen von rechts nach links und zurück seit drei Jahrzehnten kennzeichnet; festgehalten ist dies etwa in den Allensbacher Jahrbüchern der Demoskopie und in den National Surveys. Es muß hier aber offen bleiben, ob dies schon ein Indikator für die stärkere politische Polarisierung unter den Ausländern ist, oder ob dies Fehlen vor allem der „rechten Mitte“ ein Effekt der hohen Nichtantworterquote ist, in der ja, wie oben plausibel gemacht werden sollte, vielleicht ein überdurchschnittlicher Teil dieser rechten Mitte versteckt ist.

Betrachtet man die einzelnen Nationalitäten, deren Verteilungen in der Abbildung 7 dargestellt sind, so ist zu sehen, daß dieses Gefälle ein durchgehendes Merkmal ist. Bei allen drei Nationalitäten dominiert die Linke, am stärksten bei den Griechen, die mit Andreas Papandreou in der Heimat auch zum ersten Mal die Sozialisten an die Macht gewählt hatten. Die Einkorrigierung dieser Verteilungen durch die vermutlich eher rechtsorientierten Nichtantworter ergäbe allenfalls bei den Italienern einen weitgehenden Ausgleich, die, wie auch am relativ instabilen System der Regierungsmehrheiten in Italien abzulesen ist, die geringste Zentrierung in ihrer Verteilung aufweisen.

Wenn das Fehlen der rechten Mitte die Realität widerspiegelt und nicht nur oder zum größeren Teil der besonderen Zusammensetzung der Antwortverweigerer zugerechnet werden muß, ist dies ein Phänomen, das für alle drei Nationalitäten kennzeichnend ist. Die extreme Rechte ist stets stärker besetzt als die drei Kategorien davor, also von dort aus zur Mitte hin. Bei den Türken zeigt sich ein solches — aber wohl kaum interpretationsfähiges — „Loch“ in der Normalverteilung auch auf der linken Seite der Skala.

Die größte Erklärungskraft für die Selbsteinstufung auf dieser Links-Rechts-Skala haben die gleichen Merkmale, die auch für die Parteipräferenzen — für die Heimatparteien — ebenso wie für die deutschen Parteien — herausgestellt worden sind. Schon dies legt die Vermutung nahe, daß die Konsistenz bei der Verwendung der Skala und die Übereinstimmungen zwischen den Parteipräferenzen und der Links-Rechts-Verortung sehr groß sind — die auf dem wohlinformierten Expertenurteil

Abbildung 7:  
Selbsteinschätzung des politischen Standorts bei Italienern, Griechen und Türken

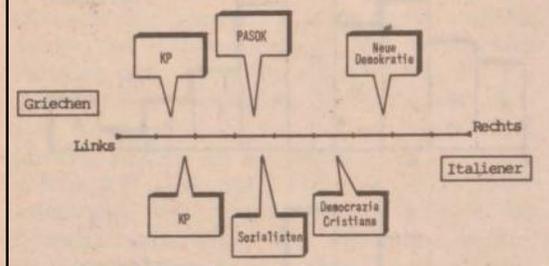


beruhende „richtige“ Reihenfolge der Parteien auf der Skala immer vorausgesetzt. Auch bei den Ausländern weiß man also, was links und rechts ist, man weiß, welche deutschen und welche Heimatparteien eher links oder rechts sind, und man weiß, wo man selbst steht.

Im Detail zeigt dies die Abbildung 8, wo am Beispiel der Griechen und der Italiener zu sehen ist, daß sich die Anhänger der drei jeweils wichtigsten Heimatparteien in der richtigen Reihenfolge verorten. Selbst die Unterschiede in den Distanzen lassen sich sinnvoll interpretieren. Die Anhänger der moskauorientierten griechischen KP stehen weiter links als die der eurokommunistischen italienischen KP, die Anhänger der sozialistischen Parteien beider Länder liegen etwa auf gleicher Höhe, und die katholische Democrazia Cristiana ist, wie der Idee nach alle christ-

Abbildung 8:

Die Präferenzen für die Heimatparteien und die Selbstverortung ihrer Wähler auf der Links-Rechts-Skala



demokratischen Parteien und in der Bundesrepublik die CDU, stärker zur Mitte hin orientiert als die konservativ-rechten Anhänger der griechischen „Neuen Demokratie“.

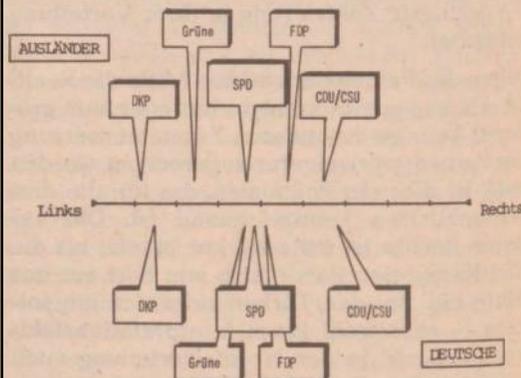
Die interessanteste Frage im Hinblick auf die Möglichkeiten einer politischen Integration der Ausländer in die deutsche Gesellschaft, besonders im Hinblick auf ihre mögliche Einbeziehung bei Wahlen, ist natürlich die, wie die Präferenzen für die deutschen Parteien auf der Links-Rechts-Skala verteilt sind und wie diese Verteilung im Vergleich zur deutschen Wählerschaft aussieht. Unabhängig also von den Stimmenanteilen, die diese oder jene Partei bei den Ausländern erzielen würde, wird danach gefragt, ob die deutschen Parteien unter den Ausländern ähnlich ausgerichtete, ähnlich extremistische oder gemäßigte Wähler hinter sich bringen würden wie unter den deutschen Wählern. Denkbar wären ja auch weitgehende Differenzen zwischen den beiderseitigen Standortwahrnehmungen der Parteien, was längerfristig zu Enttäuschungen und Problemen führen müßte. Vom Standpunkt des Wählers aus gesehen: Man wählt eine bestimmte Partei, weil man sie zu einem bestimmten Grade für linksgerichtet hält, und ist zwangsläufig enttäuscht, wenn sie sich dann als viel weiter rechtsstehend erweist. Von den Parteien aus gesehen: Man bringt in der Summe von Deutschen und Ausländern eine Gesamtwählerschaft hinter sich, deren Erwartungen — eine nochmalige Steigerung der Schwierigkeiten aller modernen „Volks“-Parteien! — auf keinen gemeinsamen Nenner mehr zu bringen sind.

Das wäre zwar denkbar, aber die Abbildung 9 zeigt, daß es bei den drei untersuchten Nationalitäten nicht so ist. Ganz generell gilt, daß die Ausländer mit „ihren“ deutschen Parteien stets etwas weiter links stehen als die deut-

schen Anhänger der jeweils gleichen Parteien. Die Gesamtspanne vom Standort der kommunistischen Wähler bis zu denen der CDU ist bei ihnen nicht weiter oder kürzer als bei den deutschen Wählern. Den geringsten „Spagat“-Schritt, um ihre deutschen und ausländischen Anhänger unter einen gemeinsamen Hut zu bringen, hätte die SPD zu vollziehen. (Der SPD-Geschäftsführer Glotz wählte kürzlich dieses Bild, um das Problem der Rückgewinnung der zu den Grünen abgewanderten Wähler zu veranschaulichen.) Die deutschen und die ausländischen SPD-Sympathisanten stehen — leicht links von der Mitte — nahezu auf dem gleichen Standort. Eine geringfügig größere Distanz hätten die CDU und die FDP zu überbrücken — die CDU hätte beim Entgegenkommen gegenüber „ihren“ Ausländern leichte Zugeständnisse nach links, die FDP leichte Zugeständnisse nach rechts zu machen —, die größte Distanz — ebenfalls nach links — die Grünen. Auf dieser etwas generelleren Ebene der Betrachtung würde die Eingliederung der Ausländer in die deutsche Wählerschaft also nur sehr wenig durch-

Abbildung 9:

Die Parteipräferenzen von Ausländern und Deutschen und ihre Verortung auf der Links-Rechts-Skala

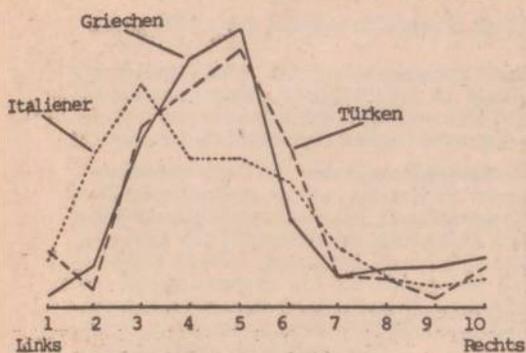


Die Angaben für die deutsche Bevölkerung basieren auf den Daten des National Survey 1980, die für die Ausländer auf der eigenen Umfrage.

Daß sich hinter den Mittelwerten der Abbildung 9 vielleicht doch noch ein diskussionswürdiger Punkt verbirgt, zeigt sich, wenn man noch etwas detaillierter die unter den Ausländern populärste Partei betrachtet. In der Abbildung 10 ist dargestellt, wie sich die türkischen, italienischen und griechischen An-

Abbildung 10:

Die ausländischen SPD-Anhänger und ihre Verortung auf der Links-Rechts-Skala



hänger der SPD über die Links-Rechts-Skala verteilen. Auffallend ist bei allen drei Nationalitäten der rechte Sockel, eine Anzahl von Befragten also, die zwar sozialdemokratisch wählen würden, die sich gleichzeitig aber als extrem rechtsgerichtet einstufen. (Unter den deutschen SPD-Anhängern gibt es dies —

völlig logisch ist die Welt eben nicht eingerichtet — nur in einem minimalen Umfang, wie zum Beispiel der Nationale Soziale Survey 1982 ausweist.)

Möglicherweise hat diese etwas ausgeprägtere Inkonsistenz einen schon angesprochenen Grund in der Auslandssituation, in der Tatsache, in der Fremde zu leben: Extremer Nationalismus oder Chauvinismus läßt sich eben nicht auf Parteien anderer Länder übertragen; was bleibt, ist das Kriterium der größten Ausländerfreundlichkeit, die dann auch ein Rechter der SPD zuschreibt. Vielleicht ist es aber auch so, daß das derzeitige deutsche Parteiengefüge wirklich Rechten — hier gäbe es ja Parallelen zu den (besonders jungen) deutschen Rechten — keine angemessene Heimat gibt. Auch der bei der Befragung immer wieder erfolgte Rückzug auf die Antwort „würde keine Partei“ gerade auf deren Seite deutet in diese Richtung eines — allerdings nicht gerade sehr großen — Potentials, das sich seine (dann ausländer-spezifische) Organisation noch schaffen müßte.

## **Uwe Thaysen: Mehrheitsfindung im Föderalismus. Thesen zum Konsensualismus der westdeutschen Politik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/85, S. 3—17

Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland enthält viele Widersprüchlichkeiten. Im internationalen Vergleich ist er durch beträchtliche Dynamik gekennzeichnet, die gleichwohl politische Konstanz bewirkt. Typisch für ihn ist Konkurrenz, die dennoch weitgehenden inhaltlichen Konsens hervorbringt.

Zwar haben die Väter des Grundgesetzes die Entwicklung kräftig ausdifferenzierter Bundesländer fördern wollen, tatsächlich aber ist die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse ständig fortgeschritten. Zwar haben die Bundesländer immer mehr an Eigenständigkeit, auch der Kompetenzen, eingebüßt, dafür aber zunehmend Einfluß auf die Gesetzgebung des Bundes gewonnen. Zwar zielt das parlamentarische Regierungssystem in Bund und Bundesländern auf die ungeteilte Verantwortlichkeit der Regierungen und ihrer Mehrheiten, trotzdem erhalten die Oppositionen von Bund und Ländern einen — institutionell gut abgesicherten — Einfluß auf die Bundespolitik, wie er in anderen westeuropäischen Ländern unbekannt ist.

Vom Bundesrat geht ein erheblicher „Konsensdruck“ auf die Parteien der Bundesrepublik aus. Höchstens zwei Prozent der Gesetzentwürfe scheitern am Bundesrat und mindestens zwei Drittel aller Gesetze werden im Bundestag schließlich einstimmig verabschiedet. Der Konsensdruck verstärkt zwar die Legitimität der Entscheidungsinhalte, nicht aber Transparenz und Partizipation der Entscheidungsverfahren. Insofern kann — im Unterschied zur Schweiz — von einem „Föderalismus von oben“ gesprochen werden.

Der Konsens der traditionellen Parlamentsparteien bewirkt die „Ausgrenzung“ alternativer Politik. Um so problematischer ist die Forderung nach mehr Konsens für die westdeutsche Politik gerade aus den Reihen der Befürworter alternativer Politik.

In jüngster Zeit gibt es Anzeichen für eine Wiederbelebung des Föderalismus. Es ist dies jedoch keine Wiederbelebung der Individualitäten unterschiedlicher Landesvölker, vielmehr eine gesteigerte Konkurrenz der Landesväter. Es ist dies ein aus den Staatskanzleien der Bundesländer ventilerter Föderalismus, in dem die Ministerpräsidenten inner- und zwischenparteilich als „Zuschußmaximierer“ und „Stimmenmaximierer“ sowie als Kanzlerkandidaten miteinander wetteifern. Bei diesem „Föderalismus von oben“ geht es um die höchstmögliche Zustimmung von unten. Es ist ein parteipolitisch dominierter, konsensorientierter Konkurrenzföderalismus.

## **Otfried Jarren: Kommunikationsstrukturen und Lokalmedien auf dem Lande**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/85, S. 19—29

Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Untersuchung lokaler Kommunikationsverhältnisse in ländlichen Räumen: Wie ist es dort heute um das personale Kommunikationsnetz bestellt und welche Medien sind in den ländlichen Räumen verbreitet? Die Auswertung vorliegender empirischer Studien ergibt, daß von einer „publizistischen Unterversorgung“ in ländlichen Räumen ausgegangen werden kann. Es mangelt gerade in den ländlichen Räumen der Bundesrepublik an einem hinreichenden und differenzierten medialen Angebot: Probleme des ländlichen Raumes werden von „städtisch geprägten“ Lokalmedien nicht oder nur unzureichend aufgegriffen, weil Verlage und Redaktionen in den Städten angesiedelt sind. Auf dem Lande werden allenfalls unzureichend ausgestattete „Außenposten“ unterhalten.

Auf der anderen Seite ist festzustellen, daß auch das personale Kommunikationsnetz in Dörfern und kleinen Gemeinden brüchig geworden ist. Selbst in kleinen Landgemeinden kann heute nicht mehr auf Medien zur Vermittlung von Informationen verzichtet werden. Es mangelt jedoch an solchen Medien und Informationsangeboten, die den spezifischen Bedingungen ländlicher Räume entsprechen.

Die Existenz einer befriedigenden „kommunikativen Infrastruktur“ in Dörfern und Gemeinden des ländlichen Raumes ist jedoch ein Kernproblem für die Veränderung der „Krise ländlicher Lebenswelten“. Im vorliegenden Beitrag wird die These vertreten, daß durch die Verbesserung der Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten Chancen zur Wiederherstellung der vielfach verlorengegangenen kulturellen und sozialen Identität in Landgemeinden gegeben sind. In diesem Zusammenhang wird für den systematischen Ausbau von Zielgruppenmedien plädiert (Druckmedienangebot, Regional- und Lokalprogramme im Rundfunk).

## Claudia Koch-Arzberger: Politische Orientierungen von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/85, S. 31—45

Bei der Diskussion über die Integration der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer wird der Bereich der Politik zumeist nur am Rande betrachtet, da die Ausländer vom Basiselement jeder politischen Beteiligung, der Mitwirkung bei den Wahlen, ausgeschlossen sind. Doch das daraus resultierende Informationsdefizit erhöht die Gefahr falscher Zuschreibungen und irrationaler Befürchtungen, die dann ihrerseits die Suche nach vernünftigen Lösungen blockieren können.

Eine detaillierte Analyse der politischen Einstellungen der Ausländer zeigt, daß sich deren stärkere Einbeziehung in das politische System der Bundesrepublik, gleichviel auf welcher Ebene, zwar wahrnehmbar auf die derzeitigen Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Parteien auswirken, aber keineswegs die Grenzen zwischen dem demokratischen Grundkonsens und den extremistischen Randzonen verschieben würde. Ein Vergleich der Präferenzen für die Parteien in den jeweiligen Heimatländern mit denen für die Parteien in der Bundesrepublik läßt sogar eine gewisse Verlagerung in die politische Mitte erkennen.