

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Elmar Wiesendahl

## Volksparteien im Abstieg

Hubert Kleinert

## Die Krise der Politik

Karl-Heinz Dittrich

## Das Bild der Parteien im vereinten Deutschland

Für welche Bevölkerungsgruppen setzen sie sich ein?

Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch

## Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtungen

Hilke Rebenstorf

## Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen?

Personalrekrutierung unter den Bedingungen  
gegenwärtiger Erfordernisse politischer Steuerung

B 34–35/92

14. August 1992



Elmar Wiesendahl, Dr. rer. pol., geb. 1945; Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr München.

Veröffentlichungen u. a.: Neue soziale Bewegungen und moderne Demokratietheorie. Demokratische Elitenherrschaft in der Krise, in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1991<sup>2</sup>.

Hubert Kleinert, Dr. phil., geb. 1954; 1987–1989 Parlamentarischer Geschäftsführer der Bundestagsfraktion Die GRÜNEN; seit 1991 im hessischen Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten mit bundespolitischen Grundsatzfragen befaßt.

Veröffentlichungen u. a.: Aufstieg und Fall der GRÜNEN. Analyse einer alternativen Partei (i.E.); zahlreiche Beiträge zu Fragen der Umweltpolitik und der Parteienentwicklung.

Karl-Heinz Dittrich, Dr. rer. publ., geb. 1946; wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin bei Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Wählerinnen im Wertewandel? Die Wählerinnen werden flexibler, in: Die Frau in unserer Zeit, (1987) 3; Sozialstrukturelle Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung, in: Hans-Joachim Veen/Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), Wählerverhalten im Wandel. Bestimmungsgründe und politisch-kulturelle Trends am Beispiel der Bundestagswahl 1987, Paderborn 1991.

Erwin K. Scheuch, Dr. rer. pol., geb. 1928; ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität zu Köln; Direktor des Instituts für angewandte Sozialforschung; Direktor des Zentralarchivs für empirische Sozialforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Historical Social Research, Köln 1980; Muß Sozialismus mißlingen?, Asendorf 1991; Wie deutsch sind die Deutschen?, Bergisch-Gladbach 1992.

Ute Scheuch, Dr. päd., geb. 1943; redaktionelle Mitarbeiterin im Deutschlandfunk, Köln.

Veröffentlichungen u. a.: (Mitautorin) Cliques, Klüngel und Karrieren, Reinbek 1992; (Mitautorin) Der marode Gigant? (i.E. 1992).

Hilke Rebenstorf, Dipl.-Soz., geb. 1960; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Dietrich Herzog, Camilla Werner und Bernhard Weßels) Abgeordnete und Bürger. Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des 11. Deutschen Bundestages und der Bevölkerung, Opladen 1990.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Volksparteien im Abstieg

## Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte

---

### I. Das Ende einer Erfolgsgeschichte

---

Offenkundig steht es um die etablierten Großparteien in der Bundesrepublik nicht gut. Faßt man alle Warnzeichen (vgl. Abbildung 1) zusammen, leiden die Parteien unter einer zunehmenden elektoralen wie organisatorischen Mobilisierungs- und Integrationsschwäche, die von einer schweren affektiven Vertrauenskrise begleitet wird.

Die Fähigkeit der Großparteien, für Wahlen mobilisieren und die dabei zum Ausdruck gebrachte Massenloyalität zu ihren Gunsten kanalisieren zu können, geht Schritt für Schritt zurück. Bei den Bundestagswahlen ist die Wahlbeteiligung von 87,4 (1980) auf 80,1 Prozent (1990), d. h. um 7,3 Prozentpunkte, gesunken. Seit 1984 nimmt die „Nichtwählerpartei“ von Wahl zu Wahl (Bundes- und Landtagswahlen, nur Westdeutschland) um durchschnittlich 3,7 Prozentpunkte zu. Der Konzentrationsgrad der auf CDU/CSU und SPD entfallenden Stimmen schwächt sich bei den Bundestags- und Landtagswahlen merklich ab. Bei ersteren ist er stetig zwischen 1980 und 1990 von 87,4 auf 80,1 Prozent gefallen. Für die drei Landtagswahlperioden der achtziger Jahre ist der Konzentrationsgrad von 87,9 Prozent (1981–1984) über 83,5 (1985–1988) auf 80,9 Prozent (1989–1992) zurückgegangen.

Ferner verlieren die Parteien Stammwähler. Immer weniger gelingt es ihnen, starke affektive Bindungen und Identifikationsbeziehungen zur Wählerschaft herzustellen. Mit dem Stammwählerverlust steigt die Protest- und Denkmittelwahlbereitschaft. Die von den Altparteien errichteten Tabus und Sperren und die damit verbundenen individuellen Hemmschwellen greifen nicht mehr, um Wähler in größerem Ausmaß von Rechts- und Linksparteien jenseits des Volksparteienterrains abzuhalten.

Die Parteien tun sich auch im organisatorischen Rekrutierungsbereich schwer, ihre in den siebziger (SPD) und frühen achtziger Jahren (CDU) ausge-

bauten und seitdem rückläufigen Mitgliederbestände zu halten. Die SPD mußte im Beobachtungszeitraum im Vergleich zum Spitzenjahr 1976 einen Verlust von über 130000 Mitgliedern (12,9 Prozent) hinnehmen. Zeitverschoben geht es der CDU nicht besser. Ihr Bestandsverlust hat sich von 1983 bis Ende 1991 (641454 Mitglieder) auf 93101 (12,7 Prozent) summiert. Dies wirft die Partei auf das Niveau von 1975/76 zurück.

Schließlich ist das affektive Beziehungsverhältnis zwischen Bürger und Parteien handfest verstimmt, wenn nicht sogar zerrüttet. Ende 1991 ist der Vertrauenswert auf den bedenklichen Tiefstpunkt von 21 Prozent gefallen, während gleichzeitig das erklärte Mißtrauen auf die Rekordhöhe von 57 Prozent angestiegen ist.

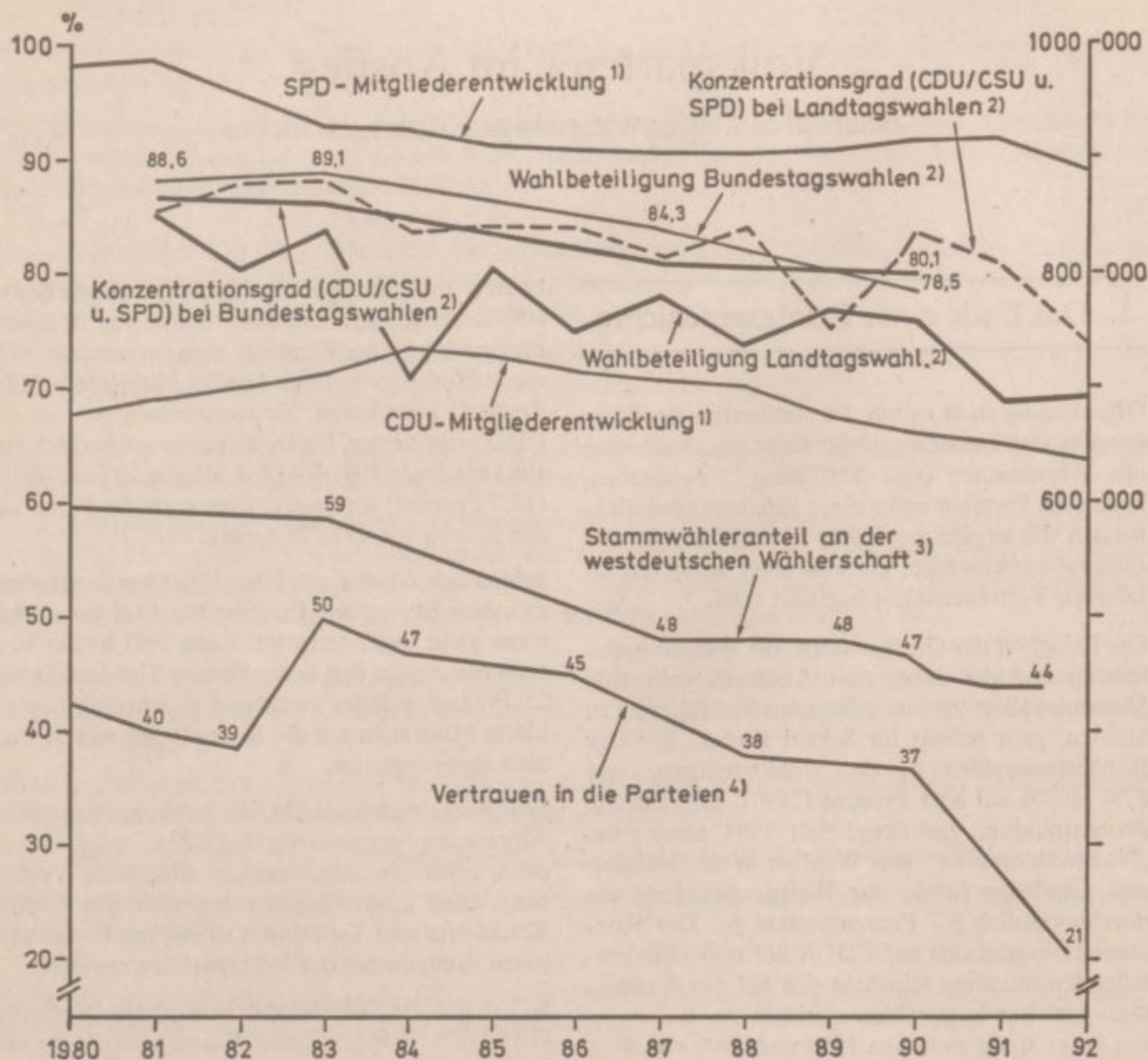
Wo immer man hinblickt, die Lage, in der sich die Altparteien gegenwärtig befinden, zeigt sie in einer noch nie dagewesenen schlechten Verfassung. Am augenfälligsten hat sich die Größe, Reichweite und Vielfalt des deutschen Parteiensystems zuungunsten der Volksparteien erweitert.

So hat sich die Zahl der Parteien erhöht. Nach den GRÜNEN drängen neue Rechtsparteien in die Parlamente, und die Altparteien müssen ihre Privilegien mit noch mehr Newcomern und politischen Kleinanbietern teilen. Selbst das für die Großparteien so vorteilhafte Wechselspiel zwischen der Unpopularität der führenden Regierungspartei und dem Attraktivitäts- und Stimmengewinn der größten Oppositionspartei funktioniert nicht mehr. Beide Großparteien verlieren gleichzeitig traditionelle Wähleranteile an den linken und den rechten Rändern.

Mit der Verschlechterung ihrer Mobilisierungs- und Wettbewerbskapazität müssen die „Altparteien“ einen eher gesellschaftlichen denn politischen Kontroll- und Einflußverlust hinnehmen. Verlauf und Ausgang der Wahlen unterliegen nicht mehr ihrer Kontrolle. Sie haben ihr faktisches Exklusivrecht verloren, Rahmen, Personen und Inhalte vorzugeben, innerhalb deren sich die Wähler zwischen zwei oder drei Alternativen entscheiden konnten. Die Wahl- und Wiederwahl-



Abbildung 1: Abwärtstrend der Volksparteien anhand von Wahl-, Mitglieder- und Vertrauensdaten



- 1 Quelle: Auskünfte der Parteien, absolute Zahlen.
- 2 Quelle: Amtliche Wahlstatistik und eigene Berechnungen, Prozentwerte.
- 3 Quelle: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Prozentwerte.
- 4 Quelle: Emnid-Informationen, (1990) 9/10, Emnid-Institut, Prozentwerte.

chancen der von ihnen gestellten Eliten sinken. Damit verlieren sie auch ihr Monopol auf die Besetzung öffentlicher Ämter und die Auswahl der politischen Klasse. Häufigere Regierungswechsel zeichnen sich ab. Die Stetigkeit und Übersichtlichkeit politischer Entwicklungen sinken.

Wenn Parteien versagen oder absteigen, ihr Erfolg schwindet, wirken viele Faktoren zusammen<sup>1</sup>. In erster Linie jedoch – darauf konzentriert sich die

Wahlforschung – werden diese im Wandel der gesellschaftlichen Umwelt und den damit verbundenen Veränderungen in der Wählerlandschaft gesucht<sup>2</sup>. Volksparteien werden eher einseitig als Objekte und Gefangene tiefgreifender externer Wandlungsschübe und Umstrukturierungen der Wählerlandschaft dargestellt, auf die rechtzeitig zu reagieren und sich flexibel anzupassen sie versäumt haben. Krisentheoretiker sehen ihren Abstieg als bereits entschieden an. Dagegen schließen

1 Vgl. Hiltrud Naßmacher, Auf- und Abstieg von Parteien, in: Zeitschrift für Politik, 36 (1989) 2, S. 185 ff.; Kay Lawson/Peter H. Merkel (Hrsg.), When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations, Princeton, N.J., 1988.

2 Vgl. die neue Studie von Hans-Georg Betz, Wahlenthaltung und Wählerprotest im westeuropäischen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/92, S. 31–41.



Anpassungstheoretiker nicht aus, daß die Parteien bei entsprechenden Anpassungsleistungen den Anschluß an die veränderten Verhältnisse schaffen könnten<sup>3</sup>.

Reichen diese Erklärungen aber aus? Sind nicht Parteien immer auch Handelnde und Einflußgrößen in einem komplizierten Ursache- und Wirkungszusammenhang, so daß nach dem Eigenanteil zu fragen ist, den sie selbst an ihren gegenwärtigen Schwierigkeiten tragen?

Nachfolgend wird ein organisationsstruktureller Erklärungsansatz vertreten, der in der Tradition der Parteienforschung steht und der die Abstiegsprobleme der Volksparteien aus ihnen selbst heraus zu erklären versucht.

Funktions- und Leistungsschwächen liegen gewöhnlich Konstitutions- oder Formschwächen zugrunde, die bei den gegebenen Strukturdefekten nicht zu beseitigen sind. Dies ist genau die prekäre Situation, in der sich die Volksparteien befinden. Sicherlich hat ihr Abstieg auch mit veränderten Rahmenbedingungen zu tun, doch muß das dahinterstehende Leistungstief ursächlich auf die formabhängigen Strukturdefekte zurückgeführt werden, die sich so leicht nicht beheben lassen. Selbst natürliche Altersschwächen oder Verschleißprobleme werden als Hauptverursacher des gegenwärtigen Form- und Leistungstiefs ausgeschlossen, da der Kern des Problems in basalen Strukturdefekten liegt, die die Volksparteien formbedingt (und damit von „Geburt“ an) mit sich herumtragen. Es bedurfte nur einer längeren Inkubationszeit und einer wahrlich überlastenden Umweltkonstellation, um diese „Geburtsfehler“ virulent werden zu lassen und bloßzulegen.

Anders gesagt, und das ist meine These, werden die Volksparteien zusehends zu Leidtragenden ihres riskanten Modernisierungskurses, der nach längeren Zeiten des Erfolges nun wie ein Bumerangeffekt nachteilig auf sie zurückwirkt. Die Altparteien werden von den unbereinigten Strukturproblemen eingeholt, auf die sie sich bei der Öffnung zur Volkspartei hin eingelassen haben.

---

## II. Entstehungshintergrund und Formprinzip der Volksparteien

---

Von Volksparteien zu sprechen, meint immer zweierlei: Einmal handelt es sich um einen wissenschaft-

lichen Karrierebegriff, den Otto Kirchheimer 1965<sup>4</sup> in die Diskussion eingeführt hat und der bis heute trotz aller Kritik dominiert hat. Daneben geht es aber auch um einen Begriff aus der Parteienrealität, der zur werbenden Selbstdarstellung eingesetzt und als wichtiges Stilmittel der Legitimationsrhetorik bei den Großparteien verwendet wird. Die sog. Volksparteien waren nie so, und konnten es auch gar nicht sein, wie sie Kirchheimer Mitte der sechziger Jahre beschrieb. Gleichwohl machten sie eigenartige Metamorphosen durch, deren organisationsstrukturelles Konfliktpotential sich heute entlädt und ihnen Abstiegsnöte bereitet. Diese These berührt sowohl die theoretische als auch die reale Seite des Strukturwandels von Parteien.

### 1. Strukturbesonderheiten von Parteien

Parteien und gesellschaftliche Ungleichheiten gehören zusammen. Parteien wachsen aus sozialen und kulturellen Ungleichheiten hervor; sie vermitteln sie politisch und organisieren sie rückwirkend. Dieser spezifischen Fähigkeit, gesellschaftliche Interessen auf die politische Arena und Entscheidungsebene zu heben und in gesellschaftlich verbindliche Regelungen umzusetzen, verdanken sie ihre Existenz und den Rückhalt, mit dem sie Mitglieder und Anhänger an sich binden und breite Wählermassen zu mobilisieren verstehen.

Die freiwillige Unterstützung und die Handlungsspielräume, die Parteien für die Bewältigung ihrer Binnenaufgaben, für die erfolgreiche Teilnahme an Wahlen und die anschließende Organisation politischer Macht im Staatsapparat benötigen, liegen im Einflußgebiet unterschiedlicher Zielgruppen. Insofern operieren Parteien in unterschiedlichen Erwartungsumwelten, was sie in eine strukturell nicht aufhebbare Zielspannung versetzt. Parteien sind wie ein Gefährt, das an drei oder vier Orten gleichzeitig anzukommen versucht.

Parteien richten ihren Zielhorizont auf einen komplexen Handlungsraum aus (vgl. Abbildung 2). Dieser wird durch ein Achsenkreuz markiert, dessen Endpunkte auf vier Erwartungsumwelten hin justiert sind. Mitgliedschaft, Parteiführung, Wählerschaft und Staatsakteure prägen in je spezifischer Weise ein strategisches Umweltsegment der Partei. Jede Gruppe kontrolliert Ressourcen, die die Partei benötigt, um den eingangs beschriebenen Aufgaben der Interessenrepräsentation und -vermittlung gerecht zu werden. Die Partei muß gleichzeitig Mitglieder gewinnen und motivieren, Wähler anspre-

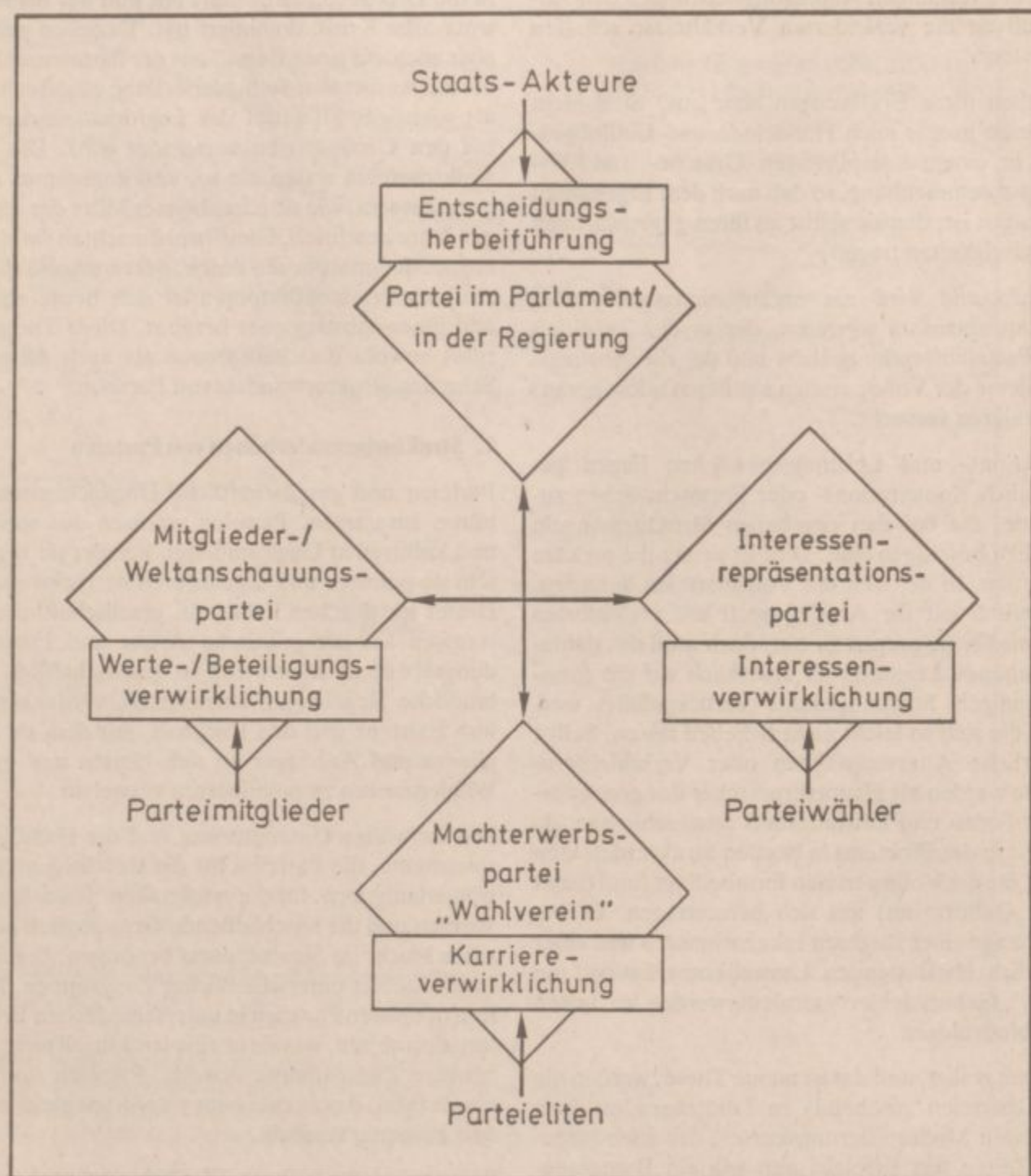
---

4 Vgl. Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift, 6 (1965), S. 20–41.

3 Vgl. Ulrich Plasser, Parteien in der Krise, Wien 1987.



Abbildung 2: Zielspannungsrahmen politischer Parteien



chen und für die Wahl mobilisieren, den Parteieliten Karriereperspektiven bieten und die Parlaments- und Regierungsarbeit erfolgreich bewältigen.

Jede Partei ist von ihrer Umweltausrichtung und Achsenneigung immer mehr oder weniger Mitglieder-, Eliten-, Wähler- und Staatsapparatspartei in einem. Da sie ihre Achsenlage verändern kann, ist sie zu Anpassung an veränderte Erwartungsstrukturen sowie an innere und äußere Druckverhältnisse befähigt.

Die Spanne von Erwartungswidersprüchen, die auf den Parteien lastet, ist enorm<sup>5</sup>. Sie setzt bei den Mitgliedern an, für die die Parteien normative Organisationen bilden, in denen sich expressive Wünsche nach Weltanschaulichkeit und Gesinnungsidentität sowie politischer Beteiligung verwirklichen lassen. Sie führt weiter zu den Parteieliten und ihrer Handlungslogik des Machterwerbs, um

<sup>5</sup> Vgl. Richard Rose/Thomas T. Mackie, Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations, in: K. Lawson/P. H. Merkel (Anm. 1), S. 340f.



über die Partei ihre politischen Karriereambitionen befriedigen zu können. Die Wähler erwarten schließlich, daß ihre Interessen die der Partei sind und beherzt aufgegriffen werden, um sie in politische Entscheidungen zu verwandeln. Ferner gelten im politisch-administrativen Entscheidungsbereich von Parlament und Regierung Pragmatismus und Kompromißfähigkeit, um im mühsamen Regel- und Räderwerk der Gesetzgebung widerstreitende Interessen zu verknoten und in durchsetzbare Entscheidungslösungen umzuwandeln.

Beim Wählersegment muß ferner zwischen dem Anhänger- und Stammwählerkern einerseits und ungebundener Wechselwählerschaft andererseits unterschieden werden. Die Kernwähler stehen den Parteimitgliedern näher als den Wählern insgesamt; sie bilden eine Gruppe, die affektbestimmte und nicht nur instrumentelle Loyalitätsbeziehungen zur Partei eingeht. Diese Mitglieder- und Stammwählerkerngruppe ist sozial inhomogen und in Orientierungsfragen pluralistisch. Gleichwohl eint sie der gleiche ideologische und affektive Abstand zum parteipolitischen Gegner<sup>6</sup>.

Ohne diesen stabilen Integrationskern gelänge es den Parteien nicht, zentrale überlebensnotwendige Austauschbeziehungen zu ihren verschiedenen Umwelten aufzubauen. Keiner Partei wird es allerdings dauerhaft gelingen, die Ansprüche und Zwänge ihrer vier Erwartungsumwelten auszubalancieren zu können. Überleben können die Parteien gleichwohl, indem sie lavieren und taktieren, ohne es allen Seiten gleichzeitig recht machen zu können.

## 2. Strukturwandel zur Volkspartei?

Natürlich zeigt die Realität Grenzen auf, wie die historische Erfahrungsebene verdeutlicht. Honoratiorenparteien grenzten das feste Mitgliderelement weitgehend aus und verließen sich auf die Ausstrahlungskraft und Interessengewähr von Parlamentsvertretern, die unmittelbare Beziehungen zu ihrem homogenen und kleinen Wählersegment pflegten. Dagegen setzte die Massenintegrationspartei auf das Mitgliderelement; ging es doch darum, die mit den allgemeinen Wahlrecht mündig gewordenen amorphen Wählermassen zu organisieren, einzubinden und über den Kampfverband einer disziplinierten und ideologisch einheitlich ausgerichteten Massenpartei an die Macht zu führen.

6 Vgl. Elmar Wiesendahl, Parteien als politische Sozialisationsinstanzen, in: Bernhard Claußen/Rainer Geißler (Hrsg.), Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation, Weinheim 1992 (i. E.).

Bekanntlich lief die Hochzeit der Massenintegrationsparteien mit der Integration der von ihnen vertretenen Gesellschaftsgruppen in die einst von ihnen bekämpfte politische und gesellschaftliche Ordnung aus. Dann brachen über die Nachkriegsgesellschaft soziale Differenzierungen und Nivelierungen mit Säkularisierungs- und Entideologisierungstendenzen sowie wachsenden Konsumhaltungen herein, die grundsätzliche Zweifel aufbrachten, ob die alten Integrationsparteien noch zeitgemäß seien und im raschen Modernisierungstempo mithalten könnten.

Genau dies verneinte angesichts der Wandlungsphänomene Kirchheimer und meinte, die Altparteien würden durch einen neuen „volksparteilichen“ Modernitätstyp abgelöst und verdrängt werden. Nach seinen Worten „formt sich die Massenintegrationspartei ... zu einer Allerweltpartei (catch-all party), zu einer echten Volkspartei, um. Sie gibt die Versuche auf, sich die Massen geistig und moralisch einzugliedern, und lenkt ihr Augenmerk in stärkerem Maße auf die Wählerschaft; sie opfert also tiefere ideologische Durchdringung für eine weitere Ausstrahlung und einen rascheren Wahlerfolg.“<sup>7</sup>

Parteien wandeln sich jedoch nicht einfach um; sie bleiben, was ihre Existenzgrundlage ausmacht, nämlich Interessenrepräsentationsparteien, oder sie hören auf zu existieren. Jede Partei bleibt im Hinblick auf ihr Mitglieder- und Anhängerpotential Integrationspartei im Sinne von Sigmund Neumann<sup>8</sup>, ohne daß freilich die extreme Reichweite des sozialen und ideologischen Vereinnahmungsanspruchs und die tatsächliche Bindungs- und Hingabeintensität heute noch eine vergleichsweise Rolle spielen würden. Eine Volkspartei, eine Partei aller Welt oder jedermanns Partei zu sein heißt in Wirklichkeit, niemandes Partei zu sein; denn keiner erkennt sich mehr im Wollen und Tun einer solchen Alles-und-nichts-Partei wieder oder fühlt sich in seinen Interessen vertreten.

Nach Kirchheimer unterscheidet sich die Allerweltpartei dadurch von der Integrationspartei, daß sie ihre Ideologie kurzfristiger Taktik opfern würde, der Parteiführung mehr Einfluß geben und sie zugleich dem Mitglied nehmen würde, daß sie sich von der „Wählerschaft auf Klassenbindungs- und Konfessionsbasis“ weg und hin zur ganzen Be-

7 O. Kirchheimer (Anm. 4), S. 27.

8 Vgl. Sigmund Neumann, Die Parteien der Weimarer Republik, Stuttgart u. a. 1965<sup>3</sup>, S. 105 f.



völkerung wenden und sich auf verschiedenste Interessenverbände orientieren würde<sup>9</sup>.

Wenngleich sich diese Merkmalskomposition plausibel anhört, reicht jedoch das Organisationsverständnis von Kirchheimer und auch das des ihn beeinflussenden Anthony Downs<sup>10</sup> nicht so weit, um sich das enorme Spannungspotential vorzustellen, das eine Realpartei solchen Zuschnitts zwangsläufig freisetzt und das sie an ihren inneren Widersprüchen und Repräsentationsasymmetrien zerbrechen lassen würde. Deshalb sind alle erfolgreichen Parteien als unechte Volksparteien anzusehen: Sie sind organisationsstrukturell Mitglieder- und Stammwählerparteien, alte Milieu- und Integrationsparteien, die allerdings „volksparteiliche“ Elemente aufnehmen und sich zu ihrer Wählerbasis hin öffnen und ausweiten. Zur „echten Volks- und Allerweltpartei“ wandeln sie sich nicht. Solange eine Partei auf freiwilliger, ehrenamtlicher Mitgliedschaft ruht, wird sie sich nicht im von Kirchheimer gemeinten Sinne von einer Massenintegrations- zur „Volkspartei“ wandeln, wie auch die bundesdeutsche Wirklichkeit zeigt.

Diese hat überhaupt den Thesen Kirchheimers wenig recht gegeben. Weit eher läßt sich vom Fortbestand „durchlüfteter“ und offenerer Integrations- und Interessenrepräsentationsparteien sprechen, wobei sie sich in der Öffnung zu den neuen ungebundenen Mittelschichten ähnlicher geworden sind. Großparteien sind offen und nach innen ausdifferenziert. Man sollte jedoch ihren Binnenpluralismus nicht überschätzen<sup>11</sup>.

Vor allen Dingen bewiesen die schon totgesagten Milieuverhältnisse eine hohe Festigkeit, und das damit verbundene klassen- und konfessionsspezifische Wahlverhalten zeigte sich gegenüber allen Wandlungen ziemlich resistent. Dies interpretierte Manfred Schmidt<sup>12</sup> so, daß die Allerweltpartei zu-

mindestens zur Hälfte auf den Weg gebracht, dann aber gestoppt worden sei. Die „Volks“-Parteien haben sich weder im „Stallgeruch“ noch im Interessenprofil erkennbar genug von ihrer Milieu- und Lagerverhaftung gelöst, um zu Allerweltparteien zu werden:

- Nach wie vor wurzeln CDU/CSU und SPD in unterschiedlichen Milieuschwerpunkten, was sich im sozial und konfessionell verzerrten Repräsentationsprofil ihrer Wählerschaft abbildet<sup>13</sup>.
- Die Bürger geben den Altparteien ein klares Gruppenvertretungs- und Interessenparteiprofil. Auch im Hinblick auf ihren ideologischen Standort werden sie nicht als Mitte-, sondern als Links- und Rechtsparteien identifiziert<sup>14</sup>.
- Zwar bilden sie programmatisch keine krassen Gegensätze, aber sie unterscheiden sich deutlich<sup>15</sup>.
- Die Großparteien verbinden sich parteiextern und -intern mit unterschiedlichen organisierten Interessen, die entlang dem Klassen-cleavage verteilt sind.
- Sie ziehen (neben den neuen Mittelschichten) unterschiedliche Mitglieder an, die traditionell verschiedenartige Sozial- und Konfessionsprofile aufweisen, was die nach wie vor milieuverhaftete gesellschaftliche Kerngruppenverankerung der Großparteien belegt.
- Sie verfolgen im Regierungsbereich unterschiedliche Politikinhalt und Sozialstaatsstrategien, die von ihrer Platzierung gegenüber dem

9 Vgl. O. Kirchheimer (Anm. 4), S. 27; zur kritischen Diskussion vgl. Alf Mintzel, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, Opladen 1984.

10 Vgl. Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.

11 Vgl. Roland Czada/Gerhard Lehmbuch, Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel. Zur Selektivität der Institutionen politischer Willensbildung, in: Udo Bermbach/Bernhard Blanke/Carl Böhrer (Hrsg.), Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaats, Opladen 1990, S. 65.

12 Vgl. Manfred G. Schmidt, „Allerweltparteien“ und „Verfall der Opposition“. Ein Beitrag zu Kirchheimers Analysen westeuropäischer Parteiensysteme, in: Wolfgang Luthardt/Alfons Sollner (Hrsg.), Verfassungsstaat, Souveränität, Pluralismus. Otto Kirchheimer zum Gedächtnis, Opladen 1989, S. 114.

13 Vgl. Matthias Jung/Dieter Roth, Politische Einstellungen in Ost- und Westdeutschland seit der Bundestagswahl 1990, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/92; s. a. Horst W. Schmollinger/Richard Stöss, Arbeitnehmer, Gewerkschaften und SPD in der Krise der achtziger Jahre, in: Dietrich Herzog/Bernhard Weßels (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien, Opladen 1989, S. 74 ff.

14 Vgl. Ursula Feist/Manfred Güllner/Klaus Liepelt, Strukturelle Angleichung und ideologische Polarisierung, in: Max Kaase (Hrsg.), Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976, in: Politische Vierteljahresschrift, 18 (1977) 2/3, S. 257 ff.; Franz Urban Pappi, Die Republikaner im Parteiensystem der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/90, S. 40; Hans-Joachim Veen/Peter Gluchowski, Wandlungen und Konstanten in den Wählerstrukturen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19 (1988) 2, S. 244.

15 Vgl. Hans-Dieter Klingemann, Die programmatischen Profile der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Eine quantitative Inhaltsanalyse der Wahlprogramme von SPD, FDP und CDU von 1949 bis 1987, in: D. Herzog/B. Weßels (Anm. 13), S. 106 ff.



Klassen- und Konfessions-cleavage bestimmt werden<sup>16</sup>.

- Das Aufkommen und der parlamentarische Erfolg grüner und rechter Parteien verdeutlicht, daß die vermeintliche Wettbewerbstendenz zur Volkspartei hin ins Gegenteil umschlägt.

Alle diese empirischen Befunde wiegen so schwer gegen die catch-all party/Allerweltpartei, daß der Versuch, mit ihr gesellschaftliche, kulturelle und politische Ungleichheiten wegzureden, an der Wirklichkeit scheitert. Alf Mintzel hat sie deshalb zu Recht „als ein Konstruktionsmythos, als ein Phantom, ein Lieblingsmonster der deutschen Parteienlehre“<sup>17</sup> bezeichnet.

### 3. Entwicklung zur Volkspartei und Modernisierung

Wenn sich Parteien ‚Volksparteien‘ nennen, ist dies zunächst lediglich ein semantischer und nichtsdestotrotz irreführender Kunstgriff, dessen sich vor allem bürgerliche Parteien seit der Jahrhundertwende bedient haben. Heute beanspruchen sowohl CDU und CSU als auch SPD „moderne Volkspartei“ bzw. „Partei des Volkes“ zu sein. Ein Anspruch aber läßt die Frage offen, ob die Parteien dies wirklich wollen, können bzw. umgesetzt haben. Dabei müßte eigentlich schon beim Wort ‚Volk‘ Skepsis aufkommen, zumal es dies als soziologische Größe nicht gibt, außer in der Vielfalt seiner unterschiedlichen Gruppen.

Wenn Kirchheimer die Umwandlung der alten Integrations- zu Allerweltparteien als ein „Phänomen des Wettbewerbs“<sup>18</sup> beschreibt, kann dies nur bedingt auf die bundesdeutsche Nachkriegssituation bezogen werden. Damals, d. h. bis in die sechziger Jahre hinein, befand sich Westdeutschland volksparteilich allenfalls in einem pränatalen Zustand. Obgleich über die Maßen erfolgreich, begann die CDU nicht als Volks-, sondern eher als bürgerliche Milieu- und Gesinnungspartei weitgehend katholisch-konservativen Zuschnitts. Daß sie das alte katholische Zentrumsmilieu aufsaugen und zugleich in das konservativ-bäuerlich mittelständische Milieu eindringen konnte, erweiterte

zwar ihr Wählerspektrum, ohne sie jedoch zu einer milieulosen Allerweltpartei zu transformieren<sup>19</sup>.

Der SPD ging es von Anfang an ebenfalls darum, nicht wie in Weimar faktisch nur die Repräsentationspartei der Industriearbeiterschaft zu sein. Als Volkspartei wollte sie zu den „natürlichen“ Bündnispartnern aus den Angestellten- und neuen Dienstleistungsschichten vordringen. Anders als der neuen CDU stand der SPD ihr alter Apparat im Weg. Dieser setzte den Weimarer Organisationstraditionalismus fort, gepaart mit einem arbeiterparteilichen Darstellungsstil, welcher sie aus der Ecke der Genossenpartei nicht herauskommen ließ<sup>20</sup>.

Im auffallenden Kontrast zu Weimar entwickelte sich jedoch relativ rasch ein moderates, zentristisches und hochkonzentriertes Parteiensystem. Doch auch für dieses kann die Wettbewerbsthese nur schwerlich herangezogen werden. Eigentümlich ist vielmehr die Begrenzung des Wettbewerbssystems zur Mitte hin, innerhalb dessen sich die Nachkriegsparteien entfalten konnten. Der verlorene Krieg, die Teilungs- und kommunistische Bedrohungssituation, das NS-Erbe und das „Weimarer Trauma“ schufen eine Burgfriedenssituation, bei der die politische Klasse unter dem Schirm eines Basiskonenses<sup>21</sup> bzw. eines „negativen Konsenses“ obrigkeitlicher Tradition<sup>22</sup> eng zusammenrückte.

### 4. Modernisierung ohne Strukturbruch

Erst 1959 machte die SPD mit dem Godesberger Programm<sup>23</sup> den ersten Anlauf zu einer „volksparteilichen“ Modernisierung, die sie – wie die CDU – erst in den siebziger Jahren abschloß. Allerweltpartei wird die alte Integrationspartei dabei nicht. Sie verändert sich vielmehr graduell von einer geschlossenen in eine offene Integrations- und Interessenpartei mit volksparteilichen Beimengungen. Sie entschlackt sich programmatisch, verändert ihr Erscheinungsbild und ihren Stil, sich in der Öffent-

16 Vgl. Manfred G. Schmidt, Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Leviathan*, 13 (1985) 3, S. 385 ff.

17 Alf Mintzel, Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/89, S. 6.

18 O. Kirchheimer (Anm. 4), S. 30.

19 Vgl. Karl-Heinz Naßmacher, Zerfall einer liberalen Subkultur, in: Herbert Kühr (Hrsg.), *Vom Milieu zur Volkspartei*, Königstein/Ts. 1979, S. 96 f.

20 Vgl. Klaus Günther, *Sozialdemokratie und Demokratie 1946–1966*, Bonn 1979, S. 30 ff.

21 Vgl. Richard Stöss u. a., *Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980*, Bd. 1, Opladen 1983, S. 148 ff.

22 Vgl. Gordon Smith, *The German Volkspartei and the Career or the Catch-All Concept*, in: Herbert Döring/Gordon Smith (Hrsg.), *Party Government and Political Culture in West Germany*, London-Basingstoke 1982, S. 66 ff.

23 Vgl. Kurt Klotzbach, *Der Weg zur Staatspartei. Programmatische, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1975*, Berlin-Bonn 1982, S. 421 ff.



lichkeit darzustellen. Dies ist die eine Seite der Modernisierung. Die andere bezieht sich auf organisatorische Vorkehrungen und Strukturveränderungen, welche die Partei mit dem Know-how, der Technik und den Mitteln sowie den personellen Kapazitäten ausstattet, um an der Wählerfront höhere Marktanteils- und Ausschöpfungsraten zu erzielen. Diese volksparteiliche Modernisierung von Interessen- und Integrationsparteien ist möglich, weil sie nicht als organisatorisches Entwicklungskonzept angelegt ist, sondern an der Mitgliederorganisation vorbei von oben im Zentral- und Stabsbereich und jeweils an den strategischen Grenzstellen zur Öffentlichkeit und zur Wählerschaft ansetzt.

Modernisierung greift deshalb nur im Stabsbereich der Marketing-Abteilungen, während im eigentlichen Binnenleben der Mitgliederorganisationen vielfach ein Organisationspatriotismus vorherrscht und Routinen erhalten bleiben, wie sie sich seit den Anfängen des Parteiwesens entwickelt und eingespielt haben. Die volksparteiliche Modernisierung erfaßt nur einige Bereiche der Oberflächenstruktur, während im Herz- und Seelebereich die Integrations- und Traditionspartei fortlebt. Organisationsstrukturell ergibt sich damit ein denkbar merkwürdiges Misch-Gebilde. Das Volks- und das Traditionsparteiliche gehören irgendwie zusammen, sind ineinander verwoben, aber nach der Logik der Organisationsrationalität nur notdürftig integriert und lose verbunden. Vielfalt ohne strukturelle Geschlossenheit und Einheit kennzeichnen diesen hybriden Mischtyp<sup>24</sup>.

## 5. Wo die Modernisierung greift

Modernisierung beschreibt einen gezielten Anpassungsprozeß an den Wählermarkt, der in den siebziger Jahren einsetzte. Ursächlich hierfür waren die Veränderungen in der Wählerlandschaft. Die Großparteien wurden teils zur Modernisierung gedrängt, teils übernahmen sie einen aktiven, nachhelfenden und den Verhältnissen vorausseilenden Part, um von den geforderten Veränderungen profitieren zu können. Zwei Aspekte spielten hierbei eine ausschlaggebende Rolle:

24 Zu den Strukturbesonderheiten dieses Mischtyps vgl. Elmar Wiesendahl, *Wie politisch sind politische Parteien? Zu einigen vernachlässigten Aspekten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien*, in: Jürgen W. Falter/Christian Fenner/Michael Th. Greven (Hrsg.), *Politische Willensbildung und Interessenvermittlung*, Opladen 1984; A. Mintzel (Anm. 17), S. 10ff. Als Fallstudien s. a. Josef Schmid, *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiker und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen 1990; Peter Lösche/Franz Walter, *Die SPD: Klassenpartei - Volkspartei - Quotenpartei*, Darmstadt 1992.

1. Die Modernisierungsstrategien brachten einen radikalen Perzeptionswechsel des System-Umwelt-Verhältnisses von politischen Parteien: Parteien werden als politisches Dienstleistungsunternehmen gesehen. Die Dispositionskompetenzen besitzen professionelle Berufspolitiker, unterstützt von ihren politischen Parteien. Sie offerieren einer mehr oder minder interessierten Kundschaft die Befriedigung solcher öffentlichen Güter und Dienstleistungen, für die diese Bedarf verspürt. Was verkauft wird, bestimmt der Markt. Natürlich gehört zum Wettbewerb, daß die Bedarfsweckung von der Parteiseite beeinflusst wird. Dagegen fehlt ein übergeordnetes Sinn- und Weltanschauungskonzept, das in der Lage wäre, Wünsche abzuwehren oder Prioritäten zu setzen. Die Dienstleistungspartei stellt Kundenfreundlichkeit und Kundennähe her, ohne sich jedoch wirklich mit den Wählern zu identifizieren. Sie sind als Schönwetterparteien von den staatlichen Verteilungsspielräumen wirtschaftlichen Wachstums abhängig<sup>25</sup>, um die materiellen Wohlstands-, Sicherheits- und Versorgungsbedürfnisse bedarfs- und nachfragegerecht zu befriedigen.

Im Politikmodell der modernen Wählerpartei kommerzialisiert sich das traditionelle Interessenrepräsentationsverhältnis der Partei zur Wählerschaft nach der Geschäftslogik. Aus der Identitätsidee von alter Interessen- und Integrationspartei zu ihren Mitgliedern und Anhängern wird ein kommerzielles Warenverhältnis. Im Waren-Stimme-Tauschverkehr begegnen sich Partei und Wähler nur flüchtig. Integration stellt sich in diesem Tauschverhältnis nicht mehr her, genauso wenig wie Interesseneinheit, Nähe oder Identität.

2. Das Formprinzip und Politikmodell der Dienstleistungs- und Wählerpartei ist auf das Denken einer neuen politischen Managerklasse ausgerichtet, die seit den sechziger Jahren die sich öffnenden Integrationsparteien als Karriereleiter benutzte und die alte Gründergeneration ablöste. Die Neuen gehen aus den Mittelschichten hervor<sup>26</sup>. Sie verändern Sozialprofil, Denken, Mentalität und Gehabe der politischen Klasse in der Bundesrepublik entscheidend. Mit dieser neuen politischen Elite nimmt die Tendenz zu frühzeitiger Verberuflichung und lebenslanger politischer

25 Vgl. Joachim Raschke, *Soziale Konflikte und Parteiensystem in der Bundesrepublik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/85, S. 37.

26 Zur Mittelschichtendominanz (Angestellte, Beamte) der Abgeordneten im Bundestag und in den Landtagen vgl. Adelbert Hess, *Daten und Aspekte zur Sozialstruktur des 12. Deutschen Bundestages*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23 (1992) 2, S. 203ff.



Laufbahn zu. Im Werdegang, im Politik- und Berufsverständnis, in Sprache, Habitus und Auftreten etc. bilden sie ein politisches Managertum, dem politischer Klassencharakter zukommt<sup>27</sup>.

Der kommerzielle Geist und der Karrierismus dieser Gruppe ist das eigentliche Antriebsmoment, von dem die Modernisierung der Großparteien ausgeht. Das Denken der neuen Klasse bestimmt kommerzielle Nutznießerlogik, Managermentalität, die die eigene Vorteilsnahme nicht aus dem Auge verliert. Sie sieht den Parteienstaat als Verteilungsinstanz für die eigene Karriere- und Lebensführungsperspektive an.

## 6. Verapparatur, Stil und politische Kommunikation

Vor dem Hintergrund organisationsstruktureller Achsenverschiebung zum Eliten- und Wählersegment hin erhellen sich Stellenwert und Zielhorizont der eingeleiteten Modernisierungsmaßnahmen<sup>28</sup>. An erster Stelle stand der Ausbau des Parteiapparats mit personellen, technischen und infrastrukturellen Begleitmaßnahmen. Hier spielte neben der CSU vor allem die CDU in den siebziger Jahren den Vorreiter, da sie mit dem Machtverlust gezwungen war, die Partei organisatorisch, stabsmäßig, materiell und mitgliedermäßig zu einem schlagkräftigen Kampfinstrument zur Mehrheitserringung aufzurüsten.

Verapparatur und moderne Wahlkampfführung stellten große Kostenbelastungen dar. Ihren rasch steigenden Geldbedarf konnten die Altparteien jedoch leicht decken, indem sie zum Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung griffen<sup>29</sup>. Die Organisationsmaßnahmen zielten darauf ab, die Öffentlichkeitsarbeit der Partei in Ansatz, Strategie, Inhalten und Methoden so zu professionalisieren, wie es die Imperative des modernen politischen Marketings und der politischen public relations ge-

27 Zur Abgrenzung und Gleichsetzung von politischer Klasse, Berufspolitikern und Parteiführungen vgl. Christine Landfried, *Partei Finanzen und politische Macht*, Baden-Baden 1990, S. 11 ff.; Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels, *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Eliteforschung*, Opladen 1991, S. 31 ff.

28 Vgl. Wulf Schönbohm, *Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980*, Stuttgart 1985; Hermann Scheer, *Die nachgeholte Parteibildung und die politische Säkularisierung der CDU*, in: Wolf-Dieter Narr (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Einparteienstaat*, Opladen 1977, S. 149 ff.; Alf Mintzel, *21 Thesen zur Entwicklung der CSU – Bilanz einer parteisozziologischen Analyse*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 6 (1975).

29 Vgl. Ch. Landfried (Anm. 27), S. 275 ff.

boten<sup>30</sup>. Hieß es früher, wie finden wir für unsere Ziele und Programmvorstellungen Mehrheiten, heißt es jetzt, wie finden wir für die anvisierten Mehrheiten erfolgrichtige Mittel und Wege.

Dieser Perspektivenwechsel leitete die Professionalisierung der Öffentlichkeitsarbeit ein. Sie steht für ein „telekratisches Selbstverständnis, das Politik primär als Kommunikationsprozeß, Politiker als Kommunikatoren und Parteien als Kommunikationsagenten begreift“<sup>31</sup>. Systematische Wahlwerbung, politische Öffentlichkeitsarbeit und „persuasive“ politisch-strategische Kommunikation gehen ineinander über. Die Kommunikationssteuerung wird von der Parteizentrale zusammen mit den ihr zuarbeitenden Werbeagenturen übernommen. Die generalstabsmäßig entwickelten Konzepte geben die Linie vor, nach der sich Image, Slogans, Sprachregelung und politische Werbung bis in die letzte Gliederung der Partei zu richten haben.

Mit dem Primat politischer Kommunikation wird die Volkspartei zur echten Wählerintegrationspartei mit den Mitteln des elektronischen Zeitalters. Durch Anwendung aller technischen und medialen Mittel will sie in jede Sphäre des politischen, gesellschaftlichen und privaten Lebens der Bürger eindringen, um sich ihrer Aufmerksamkeit, Wahrnehmung, Einstellung, Hoffnungen und Gefühle zu bemächtigen<sup>32</sup>. Die audiovisuellen und Reichweitenmöglichkeiten der Massenmedien, speziell des Fernsehens, liefern die Basis dazu. Das Fernsehen kommt den Visualisierungs- und Personalisierungsbestrebungen des Parteimarketings entgegen und läßt sich besonders gut für oberflächliche Vermarktung einsetzen.

Die staatsverflochtenen Parteieliten, die politische Klasse, bilden von der den Massen zugewandten Darstellungs- und Vermittlungsseite politischer Willensbildung und Wählermobilisierung die Hauptakteure der Öffentlichkeitsdarstellung. Die Parteien informieren nicht mehr über die Politik und die tatsächlichen Entscheidungsprozesse, sie präsentieren nur die „Oberflächenstruktur“, den „demonstrativen Schein des Politischen“<sup>33</sup>, der

30 Vgl. Gabriele Pauli-Balleis, *Polit-PR. Strategische Öffentlichkeitsarbeit politischer Parteien*, Zirndorf 1987, S. 24 ff.; U. Plassner (Anm. 3), S. 72 ff.

31 Vgl. Ulrich Plassner, *Elektronische Politik und politische Technostruktur*, in: ders. u.a. (Hrsg.), *Demokratierrituale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft*, Wien 1985, S. 18.

32 Dies geht eindeutig hervor aus den Formulierungen von Peter Radunski, *Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation*, München–Wien 1980, S. 12.

33 Vgl. Ulrich Sarcinelli, *Politikvermittlung als eine Herausforderung für Politikwissenschaft und politische Bildung*, in: *Materialien zur politischen Bildung*, (1988) 3, S. 11 ff.



dem Publikum Pseudotransparenz des politischen Geschehens suggeriert. So dient die ausgeprägte mediale Präsenzsucht der Parteien und ihrer politischen Klasse dazu, ihr tatsächliches politisches Handeln und die Frage, wessen Interessen sie verfolgen, der Öffentlichkeit vorzuenthalten<sup>34</sup>.

## 7. Ja zur Moderne

Die Parteien präsentieren von sich ein spezifisches Erscheinungsbild im volksparteilichen Modernisierungsprozeß in der Öffentlichkeit. In ihrem Bestreben, sich möglichst interessenunverfänglich auf die neuen Mittelschichten zuzubewegen, verfallen sie auf den Signalbegriff der Modernität. Als erste war es die SPD, die mit Godesberg die Modernitätssymbolik für sich vereinnahmte. Die CDU bediente sich des Fortschritt-Arguments noch bis in die achtziger Jahre hinein, wobei sie es auf die Begriffe „Aufschwung“ und „Zukunft“ zuspitzte.

Um den Wohlstands-, Erfolgs- und Aufstiegsgruppen der neuen Mittelschichten (technische Intelligenz, kaufmännische Intelligenz, Arbeiteraristokratie) eine stilistische und politisch-ästhetische Identifikationsmöglichkeit zu geben, vermittelte man ihnen durch Auftreten, durch die politische Semantik, durch Stil und äußeres Erscheinungsbild sowie durch Personalangebot den Eindruck, so wie sie, Teil von ihnen zu sein, nämlich einfach modern. Dieses „modern“ meint etwas Kulturelles, Atmosphärisches, in das sich weitere Assoziationen – wie das Flair von jung, frisch, neu, von zeitgemäß dynamisch, munter, wach, aufstrebend, fortschrittlich, „in“ und Zukunft – mischen. Im Anspruch, modern und fortschrittlich zu sein, verwandeln die modernisierten Großparteien den alten ökonomischen Klassenkampf in einen kulturellen Klassenkampf um die knappen Besitztümer in der gesellschaftlichen Symbolwelt. Daß auch dieser Kampf Sieger und Verlierer kennt, haben die Großparteien nicht in ihrer Strategie berücksichtigt.

---

## III. Die Kosten der Modernisierung

---

Als Folge der volksparteilichen Modernisierung verzeichnete die Wähler- und Machterwerbsorientierung der modernisierten Großparteien einen

34 Vgl. Heino Kaack, Das Volksparteiensystem der Bundesrepublik Deutschland und die Situation der FDP, in: Lothar Albertin (Hrsg.), Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik, Göttingen 1980, S. 34 ff.

Anstieg. Die Modernisierung geht in den Parteien allerdings nicht so tief, daß die Achsenbalance der offenen Integrationsparteien vollständig aus den Angeln gehoben wäre. Umfassende Zentralisierungs- und Rationalisierungseffekte<sup>35</sup> sind nirgendwo eingetreten. Auch blieb bis auf wenige Ausnahmen die Qualifizierungs- und Professionalisierungsoffensive des Stabpersonals begrenzt, zumal ihr die konzeptionelle, finanzielle und auch personelle Grundlage fehlte.

Weitere Modernisierungswirkungen wurden durch das Eigenleben der Parteigliederungen und den Eigensinn der Mitgliederbasis verhindert, die sich nicht der Logik einer reinen Wählerpartei unterwerfen wollten<sup>36</sup>. Die Mitgliederzahlen stiegen zwar deutlich an, doch konnten volksparteiliche Aktivierungsimpulse an die Mitgliederorganisation nicht weitergegeben werden. Die volksparteiliche Modernisierung der Großparteien brachte sie nicht auf die Höhe der Zeit, weil sie die Reform der Mitgliederorganisation und der Tiefenstruktur der Partei wohlweislich aussparte. Bezeichnend hierfür ist, wie die Großparteien die „partizipatorische Revolution“ an sich vorübergehen ließen.

### 1. Überstrapazierte Loyalität

Das Wort Krise begleitet die Volksparteien bereits seit ihrer Entstehung, vor allem nachdem sie zu den herrschenden Parteien wurden. In der jüngsten Zeit aber hat dieser Begriff eine ernsthafte Dimension gewonnen.

Die Ursache liegt in dem strukturbedingten Fehlen an Authentizität. Die Volksparteien wollen nicht das sein, was sie in der Realität sind, nämlich politische Parteien mit allen dabei einzulösenden Erwartungen. Indem Volksparteien sich Politik als Ware, Parteien als Vermarktungseinrichtungen und Politiker als Kommunikationsexperten vorstellen und die Wirklichkeit dahin auch verändern, tragen sie wesentlich dazu bei, aus dem politischen Willensbildungsprozeß herausgedrängt zu werden. Offenkundig mangelt es den Großparteien an Langfristperspektive, Vision, auch Weltanschaulichkeit, um zur Gestaltung des sozialen Wandels oder der deutschen Einheit projektive Zukunftsentwürfe anbieten zu können. Indem Volksparteien ihren Anspruch auf Weltanschaulichkeit und Deutungskompetenz ablegten, blieb nur noch die Kommerzialisierung der Politik. Mit der Verschul-

35 Vgl. H. Scheer (Anm. 28), S. 154 ff.

36 Vgl. Peter Haungs, Die CDU: Krise einer modernisierten Volkspartei?, in: Parteien in der Bundesrepublik, Stuttgart u. a. 1990, S. 30 ff.; Peter Lösche, Organisationspolitischer Traditionalismus?, in: ebd., S. 52 ff.



dungs- und Steuerkrise des Staates zerbricht aber die Geschäftsgrundlage dieses anspruchswenkenden und -befriedigenden Politikmodells.

Der mit der Kommerzialisierung der Politik einhergehende Ethik-, Prinzipien- und Moralverlust diskreditiert die politische Klasse nachhaltig. Sich kümmern, wozu ein selbstloses Handlungsmotiv gehört, hat in dieser kommerzialisierten Welt der Politik des Gebens und Nehmens seinen Zahlungswert verloren. Inzwischen geht der Mystifikationsverlust und Integritätsverfall der politischen Klasse so weit, daß man ihr nichts mehr abnimmt, aber alles zutraut. Dies zieht auch die Parteien in den allgemeinen Vertrauensschwund, was auch aus ihrer problematischen Eliteauslese resultiert<sup>37</sup>.

Die Strukturprobleme der Volksparteien haben ebenfalls damit zu tun, reichen aber wesentlich tiefer. Als traditionelle Mitglieder- und Kernwählerparteien zehren sie von der Loyalitätsreserve, die ihnen aus der Mitglieder- und Kernanhängerumwelt zuwächst. Loyalität ist jedoch die Kehrseite der Ausdrucks- und Integrationsfunktion, die traditionelle Milieu- und Weltanschauungsparteien für ihre Mitglieder- und Anhängerschaft erbrachten.

Das Strukturproblem der Volkspartei ist ihre politische Treulosigkeit. Sie setzt als Stammkapital auf die Loyalität ihrer Mitglieder und Kernwählerschichten, ohne mit dauerhafter integrativer Ansprache und klarer Interessenvertretung den expressiven Bedürfnissen und Identifikationswünschen der Stammklientel zu entsprechen. Volkspartei heißt in der Tendenz Milieu- und Stammklientelvernachlässigung zugunsten der ungebundenen Wechselwählergruppen aus den neuen Mittelschichten<sup>38</sup>.

Parteigefolgschaft und -identifikation sind jedoch eine nur begrenzt belastbare Loyalitätsreserve. Wider diese Erkenntnis hatten die Volksparteien – in der Realität eher offene Integrationsparteien – solange Erfolg, wie die Stammklientel „ihrer“ Partei sentimental die Treue hielt, während die „Volkspartei“ sich längst nach neuen Wählergruppen umgesehen hatte. Damit liefen den Mitgliedern und Kernanhängern bald die Motive davon, sich mit der eigenen Partei zu identifizieren bzw. für sie einzusetzen.

37 Vgl. Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch, Cliquen, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Reinbek 1992, S. 37.

38 Vgl. Dieter Oberndörfer u. a., Die These vom Denketelvetum greift viel zu kurz, in: Süddeutsche Zeitung vom 11./12. April 1992, S. 9.

## 2. In der Modernitätsfalle

Die offenen Integrationsparteien modernisierten sich, um nicht den Anschluß an die sich fortentwickelnde Industriegesellschaft zu verpassen. Zweifelsohne deckte sich diese Strategie mit einem Zeitgefühl, das epochal die siebziger Jahre und auslaufend die frühen achtziger Jahre prägte. Zudem bot das Fortschritts- und Wachstumsparadigma kulturell-universalistisch genug Platz, um einem breiten mittelständischen Wohlstandssegment der Wählerschaft in- und außerhalb der Großparteien eine gemeinsame Identifikationsbasis zu geben.

Allerdings erzeugte der Fortschritt nicht nur Fortschrittsgewinne, sondern auch Modernitätsverluste, als deren Leidtragende sich vor allem kulturell überforderte und sozioökonomisch negativ betroffene Angehörige aus dem Traditions- und Stammklientel der Großparteien fühlen mußten. Während sich die Großparteien ihres Kernwähler- und Milieubereichs nicht mehr sicher sind, geraten sie in eine prekäre Zwickmühlensituation, wenn die Hinwendung zur Moderne nicht das einbringt, was man sich ursprünglich von ihm erhofft hatte. Der gesellschaftliche Fortschritt offenbart mit der Krise des Übergangs der Moderne in die postindustrielle Gesellschaft seine Kehrseite und löst kulturelle wie gesellschaftliche Widersprüche aus, in die sich die Volksparteien zwangsläufig verstricken.

Modernität zahlte sich nur so lange aus, wie sich die konventionellen Aufsteigergruppen mit den volksparteilichen Wachstums- und Wohlstandsversprechungen zu identifizieren wußten. Seitdem jedoch die Postmoderne anbricht und die Entdeckung der Risikogesellschaft den industriegesellschaftlichen Fortschrittsglauben untergräbt, mangelt es der Propagierung von Modernität an Überzeugung, zumal gerade jüngere und gebildete postindustrielle Wählergruppen hiervon abgestoßen werden. Seitdem suchen die Großparteien, vor allem die SPD, vergeblich nach programmatischen Brücken und semantischen Stilübungen<sup>39</sup>, um nicht vom wachsenden postindustriellen Wählersegment abgehängt zu werden.

Was immer sie auch machen, die volksparteilich geöffneten Integrationsparteien stecken in einer Modernisierungsfalle. Einerseits haben sie die Loyalitätsreserven ihrer Kerngruppen und ihres Mitgliederbereichs leichtfertig aufs Spiel gesetzt, ohne

39 Eine andere Einschätzung für die CDU vertritt Volker Heins, Gefühl und Härte: „Zur „zweiten Modernisierung“ der CDU, in: Thomas Noetzel/Horst Dieter Zahn (Hrsg.), Die Kunst des Möglichen. Neokonservatismus und industrielle Kultur, Marburg 1989, S. 92 ff.



diese durch ihre Modernisierungsstrategie wählermäßig kompensieren zu können. Die Umfassungs- und Absorptionsfähigkeit der Volksparteien gegenüber einer sich stärker auseinanderentwickelnden, segmentierenden Gesellschaft ist erschöpft.

Andererseits gibt es gibt jedoch keinen Weg mehr zurück zur geschlossenen Milieu- und Gesinnungspartei<sup>40</sup>, zumal die durch die volksparteiliche Modernisierung gewonnenen Wählerschichten diesen

nostalgischen Rückzug aus der Moderne nicht mitmachen würden. Überdies vermögen es GRÜNE und rechtsradikale Parteien besser, alte Milieuängste und neue Gesinnungsansprüche parteiförmig zu organisieren und zu mobilisieren.

---

40 Vgl. Heinrich Oberreuter, Wandlungstendenzen im Parteiensystem - Ein Diskussionsbeitrag, in: Umbrüche in der Industriegesellschaft. Herausforderungen für die politische Bildung, Bonn 1990, S. 173 ff.



Hubert Kleinert

## Die Krise der Politik

Vor allem seit dem Ausgang der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg vom 5. April 1992 beschäftigt ein politisches Krisenphänomen eine immer aufgeregtere Öffentlichkeit in Deutschland. Was Beobachter schon früher diagnostiziert hatten, ist mittlerweile unübersehbar geworden: Ein ganzes Syndrom von Politik- und Parteienverdrossenheit hat sich breitgemacht. Ihre wahlpolitischen Erscheinungsformen zeigen sich in einer wachsenden Neigung der Wahlbürgerschaft zur Stimmenthaltung sowie in der verstärkten Hinwendung zu radikalen Rechtsparteien, die auf der Woge der Proteststimmung beachtliche Erfolge erzielen können.

Fast alles, was mit Politik und vor allem mit Parteien zu tun hat, wird derzeit der Kritik unterzogen: Politik überhaupt ist „out“, die Politikerkaste sogar „mega-out“. Über diverse Fernsehkanäle und in den Zeitungsspalten läuft eine Endlosdebatte über Politikereinkünfte, Renten- und Pensionsansprüche, Aufsichtsratsstantiemen und Ämterprivilegien. Die Parteienfinanzierung sieht sich ebenso grundsätzlich attackiert wie der gesellschaftliche Machtanspruch der Parteien überhaupt. Es hat fast den Anschein, als sei die Stunde des antiinstitutionellen Populismus gekommen. Von rechts bis links – im Fadenkreuz der Angriffe stets die „etablierten Parteien“. Und seitdem selbst der Bundespräsident „Machtversessenheit und Machtvergessenheit“ bei den Parteien ausgemacht hat, können sich die Kritiker auch auf höchste Autoritäten berufen<sup>1</sup>.

Wir befinden uns mitten in der tiefsten Krise der Politik in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland<sup>2</sup>. Ob dies bereits Ausdruck einer allgemeinen „Wachstumskrise der europäischen Hochkultur“ ist, wie Antje Vollmer dies neulich beschrieben hat<sup>3</sup>, mag man noch bezweifeln. Derlei Kategorien reichen allzuweit ins Spekulative.

Aber sicher ist die Lage sehr ernst. Wer genau hinhört, was der deutsche Stammtisch derzeit redet, wird kaum die vordergründige Genugtuung mancher Grüner über die wachsende Bindungsschwäche der Großparteien nachvollziehen können. Wenn die FAZ schemenhaft bereits die Gespenster von Weimar auftauchen sieht, mag das noch für eine Übertreibung gehalten werden. Solche Vergleiche hinken immer. Aber nie zuvor in den vergangenen Jahrzehnten sind Politik und die Politiker derart in Verruf geraten wie zur Zeit.

So unübersehbar die Anzeichen einer tiefen Krise des politischen Institutionengefüges sind, so unterschiedlich und oft wenig überzeugend fallen die Ursachenanalysen aus. Gerne wird das Gebaren der Politiker selbst mit dieser Krise in Verbindung gebracht. Aber sind es wirklich die Politiker, neuerdings gerne die „Politische Klasse“<sup>4</sup> genannt, die mit Pöstchenwirtschaft, diversen Skandalen und Skandälchen, mit Seilschaftsbildungen, Cliquenwirtschaft und „hemmungsloser Selbstalimentierung“ die Krise ausgelöst haben?

Einen anderen Zugang böte die Politik der Bundesregierung, verkörpert in der Person und politischen Ausstrahlung des Bundeskanzlers. Ist es vielleicht der politische Stil der Ära Kohl, dessen Reduktion des Politischen auf den bloßen Machtpragmatismus zum Zwecke der Machterhaltung nach der historischen Ausnahmesituation der Deutschen Einheit mittlerweile längst wieder sichtbar geworden ist und in einer Zeit der dramatischen Umbrüche, die mit schwierigsten politischen Sachfragen verbunden sind, viel gewichtiger und abschreckender zu Buche schlägt als in den vergleichsweise ruhigen Zeiten der alten Bundesrepublik?

Auch strukturelle Erklärungsmuster werden angeboten. Ist am Ende die Politik in den modernen

1 Vgl. R. von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt/M. 1992.

2 „Aber die Lage ist schwieriger als in der ersten Hälfte des Jahres 1989. Eine tiefe Krise des Parteienstaates hat sich entwickelt; tiefer als jemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik“, so P. Glotz, Die Krise des Parteienstaates, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, (1992) 6, S. 510f.

3 Vgl. A. Vollmer, Vom Menschenrecht, sich selbst zu schonen, in: DIE ZEIT, Nr. 28 vom 3. Juli 1992, S. 4.

4 Zum Begriff der „Politischen Klasse“ vgl. A. Klein, Politische Eliten in der Demokratie. Zugänge zur Diskussion über die „Politische Klasse“, in: Th. Leif/H.-J. Legrand/A. Klein (Hrsg.), Die Politische Klasse in Deutschland – Eliten auf dem Prüfstand, Bonn 1992, S. 16ff.; W. Weege, Politische Klasse, Elite, Establishment, Führungsgruppen. Ein Überblick über die politische und sozialwissenschaftliche Diskussion in: ebd., S. 33ff.; D. Herzog, Zur Funktion der Politischen Klasse in der sozialstaatlichen Demokratie der Gegenwart, in: ebd., S. 126ff.



Parteiendemokratien überfordert mit den so unterschiedlichen Leistungsanforderungen, die heute an sie gestellt werden? Haben gar die historischen Umbrüche am Ende der achtziger Jahre zwar keine der euphorischen Zukunftshoffnungen erfüllen können, dafür aber eine elementare Schwäche der westlichen Parteiendemokratien kenntlich werden lassen? Schwächen, die als Kehrseite von gesellschaftlichen Individualisierungsprozessen und der partizipativen Anspruchsrevolution schon länger existierten, aber in den verhältnismäßig ruhigen achtziger Jahren kaum breiter ins öffentliche Bewußtsein traten.

Oder hat sich vielleicht mit dem Fortfall des ideologischen Hauptgegners im Osten bloß die disziplinierende Kraft einer bipolaren Weltordnung verbraucht? Demnach wären die beobachtbaren partikularen und anomischen Tendenzen eine Folge von Verunsicherung und Überforderung in der Gesellschaft, die ihrerseits ein Ergebnis der „Neuen Weltunordnung“ darstellten.

Nachfolgend soll versucht werden, diesen Fragen genauer nachzugehen. Alle Analysen greifen zu kurz, die die Krise der Politik allein als Krise des handelnden politischen Personals, des aktuellen Agierens der politischen Parteien oder gar einer besonders abschreckenden Anspruchsmentalität der Politiker verstehen. Umgekehrt darf allerdings die Analyse längerfristig wirksamer Tendenzen und struktureller Probleme der Demokratieentwicklung den Blick nicht verstellen auf die singulären Protest- und Verdrossenheitsanlässe, die durch das wahrgenommene Agieren der Politischen Klasse in Deutschland ausgelöst wurden und werden. Vielmehr ist davon auszugehen, daß erst das Zusammenfallen längerfristiger Strukturprobleme des modernen Demokratietypus mit aktuell wahrnehmbarem Handeln der politischen Eliten im Kontext der dramatischen politischen Probleme, die sich derzeit stellen, das ganze Ausmaß der Krise der Politik erklären kann.

---

## I. Der Niedergang der Volksparteien

---

Schon ein flüchtiger Blick auf das westliche Ausland zeigt, daß es sich bei dem in den letzten Wochen so häufig hervorgehobenen Bedeutungsverlust der Großparteien keineswegs um ein spezifisch deutsches Phänomen handelt. In fast allen hochentwickelten Industriegesellschaften des Westens mit funktionierender Parteiendemokratie ist seit längerem ein Rückzug der integrativen Kraft der

großen „Volksparteien“ und des etablierten Parteiensystems zu beobachten. Dies gilt für Italien und Frankreich ebenso wie für kleinere Länder, etwa Belgien oder Österreich. Natürlich fallen derartige Tendenzen unter den Bedingungen des Verhältniswahlrechts wahlpolitisch sehr viel stärker ins Gewicht als beim Mehrheitswahlrecht, weshalb die relative wahlpolitische Stabilität von Conservatives und Labour bei den jüngsten Unterhauswahlen in Großbritannien kein Gegenbeweis sein kann.

Der Rückgang der Wahlbeteiligung ist ebenso ein internationales Phänomen wie das Auftreten neuer Rechts- und Regionalparteien und ihre zum Teil beachtlichen Erfolge. Le Pen in Frankreich, Jörg Haider's FPÖ in Österreich, der Vlaams Blok im flämischen Teil Belgiens, die Lega Lombarda in Italien und die Autofahrerpartei in der Schweiz – der Nährboden für diese Parteien ist ebenso vergleichbar wie ihre besonderen Eigenheiten. In der Sozialwissenschaft ist bereits von den neunziger Jahren als dem „Jahrzehnt des Rechtspopulismus“ die Rede<sup>5</sup>. Das Management der Deutschen Einheit allein kann es demnach kaum sein, was die derzeitige Krise hervorgebracht hat.

In den sozialwissenschaftlichen Analysen und Krisendiagnosen vor einem Jahrzehnt wurde der Aufstieg grüner und linkslibertärer Parteien in Verbindung gebracht mit gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen, die alle hochentwickelten Industriegesellschaften betreffen: Die fortschreitende Lockerung traditioneller Parteienbindungen, die Erosion subkultureller, gewerkschaftlich oder konfessionell geprägter politischer Lager und Milieus, der Individualisierungsprozeß mit seinem Verlust an Traditionsbindung und der Zunahme rein kontextorientierter Verhaltensdispositionen<sup>6</sup>. Von diesen Tendenzen profitierten damals die GRÜNEN und ihnen verwandte politische Kräfte. Heute sind es Rechtsparteien, oder die Proteststimmung fällt gar ganz in ein politisches Vakuum und findet im Gegensatz zu den frühen achtziger Jahren überhaupt keinen politischen Katalysator.

Die damaligen Ursachenanalysen des „Enttraditionalisierungsprozesses“ haben bis heute ihre Gültigkeit behalten. „Vorangetrieben wurde dieser Prozeß vor allem durch die Bildungsexplosion der vergangenen zwei Jahrzehnte, die eine Generation jüngerer Bürger mit formal hoher Bildung und dezidiert postmaterialistischen Werten hervor-

5 Vgl. H.-G. Betz, Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/91, S. 3 ff.

6 Vgl. R. Inglehardt, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990.



brachte. Aufgewachsen im Wohlstand, ist diese Generation der heute Dreißig- und Vierzigjährigen mehr an Selbstverwirklichung und politischer Partizipation als an Vermehrung materiellen Wohlstands interessiert.“<sup>7</sup>

Im Laufe der achtziger Jahre hatten diese Entwicklungen in der alten Bundesrepublik wahlpolitisch nur insoweit interessante Auswirkungen, als es zu Konkurrenz und Wähler austausch zwischen SPD und GRÜNEN kam. Die in diesem Wähler austausch zu beobachtenden Schwankungen lassen sich auf das Zusammentreffen von politisch-programmatischen Neuorientierungsversuchen bei der SPD einerseits und diverser Unklarheiten über das künftige Profil der GRÜNEN andererseits zurückführen.

Die Union sah sich erst durch den Erfolg der „Republikaner“ bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus von Berlin im Januar 1989 ernsthaft mit den wahlpolitischen Konsequenzen ihrer abnehmenden Integrations- und Bindungskraft konfrontiert. Dabei zeigt eine Gesamtbilanz, daß beide Großen, CDU/CSU und SPD, im Laufe der achtziger Jahre in der Addition ihrer Stimmenergebnisse stetig verloren haben. Die in der Demokratietheorie so plausible Annahme, daß im funktionierenden Parteienwettbewerb die Schwäche der Regierung zugleich die Stärke der Opposition sein müsse, traf schon seit längerem immer weniger zu. Fragmentierung ist zusehends die Konsequenz von politischer Unzufriedenheit.

Die Wahlergebnisse zeigen deutlich den Abstieg der Großparteien. Bei den Bundestagswahlen 1983 erhielten CDU/CSU und SPD zusammen 87 Prozent der Stimmen und hielten damit ungefähr den Stand von 1980 (87,4 Prozent; 1976: 91,2 Prozent). 1987 waren es dagegen nur noch 81,3 Prozent. 1990 erreichten Union und SPD zusammen sogar nur noch 77 Prozent, in der alten Bundesrepublik 79 Prozent, der Wählerstimmen. Dabei müssen für die Wahl vom 2. Dezember 1990 noch die Sonderbedingungen der ersten gesamtdeutschen Wahl berücksichtigt werden. Hätte es die Deutsche Einheit nicht gegeben, wäre das Ergebnis für die beiden Großparteien in der Addition um einiges schlechter ausgefallen: Vermutlich in einer Größenordnung zwischen 75 und 77 Prozent.

War bis zum Januar 1989 allein die SPD von den wahlpolitischen Konsequenzen dieses Desintegrationsprozesses betroffen gewesen, so verdeutlichte der Berliner Wahlerfolg der „Reps“, daß jetzt auch die Union strukturell vergleichbare Integrations-

probleme bekam – auf der anderen Seite des politischen Spektrums, wo die Opfer der mit dem gesellschaftlichen Modernisierungsprozeß verbundenen Individualisierung auf einen „Verlust lebensweltlicher Sicherheit und Stabilität“ mit einer wachsenden Neigung zu rechtspopulistischen Kräften reagieren<sup>8</sup>.

Die Deutsche Einheit, für Kanzler Kohl und die Union wahlpolitisch ein Glücksfall, hat diese Entwicklung nur zeitweise überlagert. Schon im Verlaufe des Jahres 1991 begann sich die parteipolitische Konstellation des Jahres 1989 wiederherzustellen. Die Bremer Landtagswahlen im September zeigten bereits einen eindeutigen Trend weg von den beiden Großparteien. Jetzt ist „der Wiedervereinigungseffekt beendet“<sup>9</sup> und die „Fragmentierung“ anscheinend nicht mehr aufzuhalten.

Daß es hier um tiefe Einschnitte geht, zeigt auch der sehr unterschiedlich ausgeprägte Rückgang der Bindungskraft der beiden Großparteien in den einzelnen Generationen. Bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 5. April 1992 haben nur noch 55 Prozent der Wähler unter Dreißig CDU oder SPD gewählt. Bei den über Fünfzigjährigen waren es dagegen immer noch 75 Prozent. Daraus läßt sich schlußfolgern: Beide Großparteien haben strukturell ein ähnliches Problem. Und vieles deutet daraufhin, daß dieses Problem aufgrund der Alterspyramide und des Generationenwechsels kaum so einfach zu lösen sein wird.

---

## II. Was leistet Politik?

---

Kein Urteil über Politik ist derzeit verbreiteter als die Ansicht, Politiker würden zwar viel reden und vor allem streiten, aber letztlich nichts bewegen. Allenfalls bewegten sie sich für sich selbst und die Interessen ihrer Parteien. Auch diese Meinung kann sich auf ehrenwerteste Zeugen berufen. Kein Geringerer als der Bundespräsident hat über den modernen Politikertypus das harte Urteil gefällt, hier sei vor allem ein „Generalist mit dem Spezialwissen, wie man politische Gegner bekämpft“<sup>10</sup>, gefragt. Diese Wahrnehmung in breitesten Kreisen der Gesellschaft speist sich aus dem phänomenologisch keineswegs falschen Eindruck, daß die Politik heute, gemessen am Handlungsdruck durch die dramatischen Veränderung der internationalen

8 Vgl. H.-G. Betz (Anm. 5), S. 11.

9 P. Glotz (Anm. 2), S. 510.

10 R. von Weizsäcker (Anm. 1), S. 150.



Realitäten und vor allem angesichts der ganz realen Ängste der Menschen, relativ wenig zustande bringt, dabei aber viel Lärm macht.

Diese Sicht der Dinge ist derart weit verbreitet, daß einer wachsenden Zahl von Politikern dazu nur einfällt, in aller Öffentlichkeit Klage zu führen, daß die Politik und die Politiker mit Ansprüchen überzogen würden, die gar nicht einlösbar seien. Die Wähler mögen doch bitte begreifen, daß Politik gar nicht all das könne, was von ihr verlangt werde. Eine Aufklärung der Wählerschaft über die begrenzten Handlungsmöglichkeiten der politischen Akteure soll zu einem realistischeren Anforderungsprofil und damit zu einer Verbesserung des Ansehens der Politiker führen.

Verständlich mag eine solche Reaktion wohl sein, intellektuell redlich ist sie sicher auch; doch überzeugend ist sie nicht. Die Wähler werden kaum Verständnis dafür aufbringen, wenn ihnen die Gewählten klarzumachen versuchen, daß sie eigentlich gar nicht viel bewegen können. Warum sollten die Menschen Repräsentanten wählen, die von vornherein eingestehen, daß von ihnen nicht besonders viel zu erwarten sei?

Die Klagen über die abnehmende Handlungs- und Gestaltungskraft in der Politik sind alles andere als neu. In der Wissenschaft ist schon in den siebziger Jahren eine Tendenz zur „Reduktion der Politik auf Symbolik“ diagnostiziert worden<sup>11</sup>. Die westlichen Parteiendemokratien haben ein immer stärker ausdifferenziertes, hochkomplexes Institutionengefüge hervorgebracht, das in der Summe der Handlungen einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure eine wachsende Unbeweglichkeit des Gesamtsystems produziert. Vergrößernd könnte man sagen: Eine immer größere Zahl von Beteiligten produziert auf den verschiedensten Ebenen von Politik, Verwaltung und Rechtsprechung immer mehr Lärm. Erreicht wird in der Sache durch die wachsende Lautstärke verhältnismäßig wenig. Weil dies so ist, flüchtet sich die Politik in wachsendem Maße in Symbolhandlungen, was wiederum den Gesetzmäßigkeiten der Mediendemokratie entgegenkommt. An die Stelle der Handlung tritt die Demonstration von Nachdenklich-

11 Vgl. S. M. Lipset, *Symbolic Politics*, New York 1973; H. U. Beck hat den Verlust politischer Gestaltungskraft so beschrieben: „Der Verlust an staatlicher Gestaltungs- und Durchsetzungsmacht ist in diesem Sinne nicht etwa Ausdruck eines politischen Versagens, sondern Produkt durchgesetzter Demokratie und Sozialstaatlichkeit, in der sich die Bürger zur Wahrung ihrer Interessen und Rechte aller Medien der öffentlichen und gerichtlichen Kontrolle und Mitsprache zu bedienen wissen.“ (H. U. Beck, *Risikogesellschaft*, Frankfurt/M. 1986, S. 304).

keit, die Versicherung, daß das Problem ernst genommen werde usw. Wie so etwas in der Mediengesellschaft praktisch aussieht, dafür liefert der Streit über die Ausländerpolitik, wie er seit vielen Monaten hierzulande geführt wird, vorzügliches Anschauungsmaterial.

Zur Analyse dieser abnehmenden Gestaltungskraft der Politik bieten sich im Prinzip zwei verschiedene Zugänge an: Der eine sähe hier eine elementare Schwäche der Politischen Klasse, die versage, weil sie pflichtvergessen vor allem ihre eigenen Interessen im Auge habe und sich dazu auch noch weithin damit begnüge, schon vorhandenen Einstellungen in der Gesellschaft hinterherzulaufen, ohne selbst einen ernsthaften Versuch zu unternehmen, steuernd und orientierend einzugreifen. Auch hier ließe sich Richard von Weizsäcker anführen, der die konzeptionelle Schwäche der Politik heute so ausgedrückt hat: „Wir leben in einer Demoskopiedemokratie. Sie verführt die Parteien dazu, in die Gesellschaft hineinzuhorchen, dort die erkennbaren Wünsche zu ermitteln, daraus ein Programm zu machen, dieses dann in die Gesellschaft zurückzufunken und sich dafür durch das Mandat für die nächste Legislaturperiode belohnen zu lassen... Es handelt sich um einen Kreislauf, bei dem die politische Aufgabe der Führung und Konzeption zu kurz kommt.“<sup>12</sup>

So zutreffend diese Beobachtungen sind, so ist doch davon auszugehen, daß bei der Analyse der Ursachen für abnehmende Handlungs- und Gestaltungskraft der Politik weniger die subjektive Seite der Selbstgenügsamkeit und „opportunistischen Anpassungsbereitschaft“ der Akteure, um so mehr aber die strukturelle Seite von Belang ist. Wir haben es hier mit der Kehrseite jenes gesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses zu tun, der seit mehr als zwanzig Jahren einen beachtlichen Gewinn an individueller Entscheidungsfreiheit für den einzelnen hervorgebracht hat. Die partizipative „Anspruchsrevolution“ hat die Kosten für die Legitimationsbeschaffung bei politischen Entscheidungen einschneidender Art erheblich ansteigen lassen. Zugleich nimmt die Bereitschaft zur fraglosen Akzeptanz der Entscheidung übergeordneter Ebenen und Entscheidungsinstanzen ebenso ab wie der Sinn für formalisierte Sozialbeziehungen überhaupt. Das alles führt zu einer weitreichenden „Demokratisierung des Alltagslebens“, die auch in die Institutionen hineinreicht.

Selbst innerhalb der politischen Eliten erstaunlich gering verbreitet ist die Einsicht, daß alle demo-

12 R. von Weizsäcker (Anm. 1), S. 165.



kratische Politik mit einem Antagonismus von Legitimität und Effizienz zu tun hat. Wer von der Politik Leistungskraft und enormen Output erwartet und das auch noch ohne viel Lärm, wird kaum zugleich immer neue Kommissionen und Beteiligungsinstanzen vorsehen können. Die Gestaltungsschwäche der Politik ist auch der Preis, den die Gesellschaften des Westens für ihren hochgradigen Pluralismus von Interessen, Auffassungen und Lebensstilen zu zahlen haben. Fraglich ist im Grunde vor allem, ob unter den schwierigen Bedingungen der neunziger Jahre das Demokratisierungsniveau der achtziger gehalten werden wird.

Auch wenn die Gestaltungsschwäche der modernen Politik nicht in erster Linie ein Problem der Politiker ist, so sind die handelnden Akteure gleichwohl an dieser Stelle nicht völlig auszulassen. Der Politischen Klasse ist dabei in erster Linie Unehrllichkeit, Mutlosigkeit und Opportunismus vorzuhalten. Berechnende Unehrllichkeit, die sich allenfalls kurzfristig auszahlt, am Ende aber sehr viel zerstört – das Musterbeispiel dafür hat in der deutschen Politik Helmut Kohl mit seinen Versprechungen zur wirtschaftlichen Entwicklung im Osten geliefert. Der Glaubwürdigkeitsverlust, den dies die Politik insgesamt gekostet hat, ist kaum zu ermessen.

Mutlos und opportunistisch präsentieren sich die Politiker heute, wo ihnen das Wasser bis zum Halse steht. Ihr ständiges Bemühen, den Leuten das mitzuteilen, was diese ohnehin schon denken, verführt nicht nur zum Verzicht auf Gestaltung, es sägt auch den Politikern den Ast ab, auf dem sie selber sitzen. Opportunistische Anpassungsbereitschaft an die derzeitige Welle – das alles führt womöglich nur tiefer in die Krise der Politik.

Ein so sensibler Beobachter der gesellschaftlichen Entwicklung wie Hans Magnus Enzensberger hat den Bedeutungsverlust des Politischen schon vor gut fünfzehn Jahren herausgestellt – und sich darüber linkslibertär gefreut<sup>13</sup>. Das war Mitte der achtziger Jahre und damals schon deshalb ein leicht erträglicher Standpunkt, weil es – vom Thema Ökologie einmal abgesehen – hierzulande keinen wirklich dramatischen Handlungsbedarf für die Politik in den Grundfragen der gesellschaftlichen Entwicklung gab. Bei insgesamt prosperierender Entwicklung der Gesellschaft mußte der wachsende Ersatz der politischen Handlung durch die politische Symbolik nicht weiter störend ins Gewicht fallen. In den achtziger Jahren konnte es

sich diese Gesellschaft problemlos erlauben, den politischen Zukunftsdiskurs weitgehend auf die Ebene von Talk-Show-Unterhaltung abgleiten zu sehen. Jetzt aber ist es nicht mehr möglich, sich mit dem Enzensberger des Jahres 1987 einfach darüber zu freuen, daß die Politik zusehends in die Gesellschaft „zurückwächst“.

---

### III. Das Ende des Sozialismus und die Krise der westlichen Parteiendemokratien

---

Zumindest das Ausmaß der Krise der Politik hierzulande ist nur vor dem Hintergrund der welthistorischen Umbrüche am Ende der achtziger Jahre zu verstehen. Mit diesem tiefsten Einschnitt in der Geschichte des 20. Jahrhunderts hat sich eine Schere geöffnet, die die westlichen Demokratien in eine gefährliche Schiefelage bringen kann. Der verbreitete Unmut über die Politik und ihr Unvermögen hat sehr viel zu tun mit dem Eindruck, daß angesichts der neuen Probleme, die als Folge des Umbruchs im Osten auf uns zukommen, eine politische Gestaltungskraft verlangt wäre, zu der die Politik bei uns gerade nicht fähig ist. Mit anderen Worten: In diesen Umbruchzeiten dringt ins allgemeine Bewußtsein, wie begrenzt die Möglichkeiten der Politik in einer hochkomplexen modernen Dienstleistungsgesellschaft mit komplizierten Institutionengefügen und sich pluralisierenden Normen- und Wertesystemen sind.

Peter Glotz hat in der „Neuen Gesellschaft“ Elisabeth Noelle-Neumann zitiert: „Für die Demokratie ist nichts gefährlicher als die Kombination von anschwellenden Ängsten, die aus den unmittelbaren Erfahrungen des Alltags rühren, und dem Eindruck, daß die Politiker nichts tun wollen oder sich nicht zu helfen wissen.“<sup>14</sup> Tatsächlich liegt hier der Punkt, an dem sich die strukturellen Ursachen für die wachsenden Schwierigkeiten demokratischer Konsensfindung in dieser besonderen historischen Konstellation zu einem gefährlichen Syndrom von politischer Apathie, rechtspopulistischer Aggression und gutgemeinter, aber blauäugiger Institutionenkritik von links auswachsen können.

Zwei Jahre nach dem Vereinigungsjahr 1990 spürt jeder die Tiefe der historischen Veränderungen, die seit 1989 eingetreten sind. Der in der alten Bundesrepublik lange unternommene Versuch,

<sup>13</sup> Vgl. das SPIEGEL-Gespräch mit H. M. Enzensberger, in: DER SPIEGEL, Nr. 3 vom 12. Januar 1987.

<sup>14</sup> P. Glotz (Anm. 2), S. 511.



die neuen Realitäten schlicht nicht wahrhaben zu wollen, erweckt bei den Wählern das Empfinden, mit einer Vielzahl von Ängsten und Problemen alleine gelassen zu sein, zu denen den Politikern anscheinend nichts einfällt. Jetzt geht es den Politikern so wie dem Kaiser in dem Märchen von den neuen Kleidern: Plötzlich steht die Politik nackt da, wirken viele ihrer Exponenten allzu selbstgefällig und geradewegs so, als lebten sie noch in der betulichen alten Bundesrepublik und nicht inmitten eines riesigen Handlungsdrucks, der die alten Rituale der Talk-Show-Dramaturgie und der Politik via Medienpräsentation ebenso überprüfungsbedürftig werden läßt wie das eingefahrene Streitritual im Bonner Bundestag.

Angesichts der Tiefe des historischen Einschnitts sind die erregenden und anscheinend unlösbaren Fragen der Finanzierung der Folgen der Einheit und die Rückwirkungen auf die staatliche Finanzpolitik insgesamt fast noch Probleme mikropolitisch-er Art. Hinzu kommen wachsender Zuwanderungsdruck von außen, ein emotions- und kostenträchtiger Punkt, bei dem sich niemand einbilden möge, in den kommenden Jahren sei Entspannung zu erwarten; das Aufbrechen eines ethnozentrierten neuen Nationalismus im Osten, der inzwischen wieder Kriege mitten in Europa möglich werden läßt, zu denen dem Westen bisher nicht viel mehr eingefallen ist als eine Demonstration der eigenen Ohnmacht; schließlich das heikle Thema Europäische Einigung.

Daß in einer solchen Umbruchzeit viele Menschen verunsichert sind, nach Orientierung suchen und dabei Ansprüche und Bedürfnisse an die Politik formulieren, ist nur naheliegend. Daß die Politik dem so wenig abhelfen kann, trägt mehr zur Parteien- und Politikverdrossenheit bei als jene Unzahl von Diskussionen über Politikereinkommen, die zur Zeit überall geführt werden.

Von der Politik gefordert ist nichts weniger als eine Renaissance konventioneller politischer Tugenden: Sinn für die Politik als „Kunst des Möglichen“, Orientierung auf sachliche Problemlösung, Fähigkeit zur Konsensstiftung, Begrenzung der marktschreierischen medialen Streitdramaturgie der heißen Stühle. Es mag ja sein, daß die Politiker einer Gesellschaft letztlich mehr oder weniger hilflos ausgeliefert sind, die sich weigert, von der eigenen Vergötterung des Besitzindividualismus zu lassen. Aber daß sie, statt wenigstens den Versuch zur steuernden Einflußnahme zu wagen, mutlos resignieren oder dem vermeintlichen Massengeschmack nachrennen – das kann man ihnen schon vorwerfen.

---

#### IV. Machtpragmatismus pur – Die politische Kultur der Ära Kohl

---

Daß das schlechte Management der Deutschen Einheit zumindest mit dem Ausmaß zu tun hat, das die Krise der Politik hierzulande angenommen hat, liegt auf der Hand. Daß Kohls „Steuerlüge“ und all die anderen Versprechungen im Jahr der Deutschen Einheit dazu beigetragen haben, daß die Politik an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat, läßt sich kaum bestreiten.

Aber nicht nur wegen dieser Fehler und Fehleinschätzungen, die Kohls Amtsvorgänger im Frühjahr zu dem Urteil veranlaßt haben, „dieser Mann kann es nicht“, hat die Ära Kohl mit dem zu tun, was hier als ein Syndrom aus Politik- und Parteienverdrossenheit bezeichnet worden ist.

Das Politikideal, das von diesem Bundeskanzler seit fast einem Jahrzehnt repräsentiert wird, ist auf einen rein machtpolitisch angelegten Pragmatismus reduziert, den man als „Machtpragmatismus pur“ bezeichnen kann und der seine Ausstrahlung in die Gesellschaft hinein keineswegs verfehlt. Politik wird zur bloßen Taktik, die Macht vor allem um ihrer selbst willen angestrebt, entleert jeder inhaltlichen Botschaft und ohne jede visionäre Kraft. Wo eine Politik derart wenig konzeptionellen Geist atmet und die überzeugende Idee so sehr vermißt wird, kann, ja muß sich dem Bürger der Eindruck vermitteln, der Sinn dieser Politik bestünde letztlich im bloßen Machterhalt der Regierenden selbst.

Hätte es den historischen Glücksfall der Deutschen Einheit nicht gegeben, die dem Kanzler den Platz in den Geschichtsbüchern sichert, wüßte nach einem Jahrzehnt der Regierung Helmut Kohl kaum jemand so recht, weshalb dieser Mann eigentlich so lange Kanzler sein mußte. Am Anfang hat er die konservativen Geister enttäuscht, die vergebens auf die geistig-moralische Wende gehofft hatten. Sie blieb aus, weil der Kanzler mit einigem Gespür für den liberalen Zeitgeist erkannt hatte, daß es an dieser Stelle machtpolitisch nicht viel zu holen gab. Also ließ der Kanzler die liberalen CDU-Modernisierer gewähren. Als dann Geißler überzog und gegen Kohl Front machte, wechselte dieser die Pferde und zog seinen Generalsekretär aus dem Verkehr. Inhaltlich begründet war da gar nichts, es zählte allein das machtpolitische Kalkül.



Als Kohl dann die Deutsche Einheit mehr oder weniger wie eine reife Frucht in den Schoß fiel, bewies er immerhin so viel Geschick, daß er zur rechten Zeit auf den immer schneller fahrenden Zug aufzuspringen und den Part des Lokführers zu übernehmen verstand. Mit dem Glücksfall der Vereinigung bekam er Gelegenheit, die Vorteile seines Amtes voll auszuspielen und sein Mandat in eine dritte Amtszeit hinein zu verlängern.

Jetzt ist auch diese Phase abgeschlossen und der Kanzler von den schnöden Alltagsrealitäten seiner an vielen Stellen gar nicht glänzend gemachten Einheit eingeholt. Nun öffnet sich nach dem kurzen Jahr der Kohl-Bewunderung als „Kanzler der Einheit“ wieder der Blick des Bürgers auf den „Aussitzer“ und reinen Machtpragmatiker Kohl.

Der Mangel an politischer Perspektive, der kennzeichnend ist für die Ära Kohl, ist sicher nicht die Hauptursache für die derzeitige Krise. Wenn es sie wäre, dürften die Krisenphänomene im internationalen Vergleich nicht so viele Ähnlichkeiten aufweisen. Mittelrand ist schließlich nicht Kohl, und doch gibt es selbst in Frankreich vergleichbare Probleme. Dennoch trägt dieser politische Stil zur Problemverschärfung bei. Wo Politik den Menschen nicht vermitteln kann, wozu sie gemacht wird außer zum Zwecke der Machterhaltung für jene, die die höchsten Ämter innehaben, darf sich niemand wundern, wenn Glaubwürdigkeitsprobleme entstehen. Die Kanzlerschaft Kohls trägt mit dazu bei, daß das Ausmaß der Krise so tief geht. Solange dieser Kanzler bleibt, wird es der Politik in Deutschland schwerer fallen, aus dem Glaubwürdigkeitsloch herauszufinden<sup>15</sup>.

---

## V. Die Krise der Politik als Problem der „Politischen Klasse“

---

Im Mittelpunkt der derzeitigen Debatte über die Krise der Politik steht die „Politische Klasse“<sup>16</sup>. Zahllos sind die Klagen über den angeblichen Niveauverlust beim politischen Führungspersonal, noch zahlreicher die Attacken gegen Selbstversorgung, „Klüngelwirtschaft“ und dergleichen. Manche sehen schon eine „Italienisierung der deutschen Politik“ kommen.

15 Zur Rolle Helmut Kohls vgl. den SPIEGEL-Essay von P. Bender, Kanzler – nur auf Zeit, in: DER SPIEGEL, Nr. 26 vom 22. Juni 1992, S. 27f.

16 Vgl. Anm. 4.

Das „politische Urgestein“ der zweiten deutschen Republik sei inzwischen fast ausgestorben und wir bekämen nun die Folgen zu spüren – so eine verbreitete Auffassung. Da werden Erinnerungen an legendäre politische Führungspersonalitäten aus der Geschichte der Bundesrepublik beschworen. So gilt die SPD-Führungstroika aus den siebziger Jahren mit Brandt, Schmidt und Wehner mittlerweile als leuchtendes Vorbild für eine zu echter politischer Führung angeblich nicht so recht befähigten sozialdemokratischen Enkelgeneration. Die Union schließlich habe nach dem Kanzler fast gar nichts mehr anzubieten. Statt knorriger Persönlichkeiten mit Schwere und Gewicht träten nur noch windschnittige Politangestellte ohne überzeugendes Profil auf.

Nicht nur die Generationenfrage wird in diesem Zusammenhang bemüht. Die Parteienherrschaft führe zu falscher Personalauswahl, verhindere das politische Engagement sachkompetenter Quereinsteiger und trage auf diese Weise zum Niveauverlust der Politik bei, so ein besonders populäres Urteil.

Schließlich geht es um die „Selbstbedienungsmentalität“ der Politiker. Angefangen von Diätenregelungen über Übergangsgelder, Rentenansprüche bis hin zur Finanzierung von Parteien und Fraktionen steht zur Zeit fast alles am Pranger, was mit der materiellen Ausstattung von Politik zu tun hat. Dabei scheint die Erinnerung an diverse Diäten-skandale zu belegen, daß die Politiker vor allem an ihrer eigenen, möglichst üppigen Selbstalimentierung interessiert seien.

Ist demnach die Klage über das politische Führungspersonal und die Selbstbedienungsmentalität nur die Wiederholung der immer gleichen Nörgelei über die Politiker und vor allem darüber, das früher sowieso alles besser war? Ja und Nein. Ja, weil es solche Klagen zu allen Zeiten gab und die Erinnerung manches verklärt. Nein, weil an der Kritik trotzdem etwas bleibt: Es fehlt an Typen, die sich einprägen, es fehlt an Persönlichkeiten. Zu viele wirken austauschbar, ein bißchen wie Politiker von der Stange.

Dies ist nicht den handelnden Personen vorzuhalten, auch nur sehr begrenzt den Auswahlmechanismen der Parteien. Eher schon geht es um die Gesellschaft, die diese Menschen geprägt und auch gewählt hat. Daß die Zahl der Persönlichkeiten abnimmt, wird auch in anderen Berufen beklagt: im Sport, in der Kunst und in der Wirtschaft.

Ganz sicher hat die Führungsfähigkeit des politischen Personals abgenommen, während die Eitel-



keit der einzelnen Darsteller zugenommen hat. Mit steigender Tendenz neigen Politiker heutzutage dazu, ihre Urteile über sich selbst und ihre politische Leistung allein aus ihrem Spiegelbild in den Medien zu beziehen. Das nötigt zu Schnellschüssen und Spektakel, die zwar mitunter einigen Wirbel machen, dann aber oft auch schnell wieder vergessen sind.

Hinzu kommt der libertäre Zeitgeist. Wenn etwa der SPD-Vorsitzende Björn Engholm auf innerparteiliche Kritik an seinem angeblich zu laschen Führungsstil mit dem Hinweis antwortet, heutzutage könne ein SPD-Politiker eben nur noch moderieren, macht das klar, daß hier gesellschaftliche Veränderungen eine Rolle spielen. Tatsächlich wäre ein autoritärer Zuchtmeister vom Schlage eines Herbert Wehner an der Spitze der SPD-Bundestagsfraktion heute kaum noch denkbar.

Der Demokratisierungsschub der letzten zwanzig Jahre und der Einbruch der Mediengesellschaft haben die Ausübung von Macht und Führungskraft schwerer werden lassen. Macht und Führungskraft – sie leben auch vom Abstand, wohl auch vom Mythos. Die Veralltäglichere von Politik, ihre Entzauberung durch die unerbittliche Fernsehseinerwerferrealität – dies alles liefert nicht wenigen die Chance zum Auftritt und verhindert dabei doch die Entwicklung der großen „politischen Persönlichkeiten“, die derzeit so vermißt werden. Wie soll heute ein „Standing“ wachsen, wenn allüberall die Medien mit ihrer über die Marktkonkurrenz induzierten Neigung zu „ex und hopp“ bereitstehen? Unter den Bedingungen der Mediengesellschaft ist das Wachsen der starken politischen Führungspersönlichkeiten jedenfalls schwerer geworden. Wer am liebsten jeden Winkel der Politik permanent medial ausgeleuchtet sehen möchte, darf nicht gleichzeitig „Größe“ im Weberschen Sinne verlangen. Wer alles über Politik und die Politiker wissen will, erfährt auch ihre schnöden, schmutzigen und gemeinen Seiten – ganz wie im sonstigen Leben auch. Die Politiker sind im Durchschnitt nicht schlechter, aber eben auch nicht besser als die Gesellschaft, die sie hervorbringt und mit Mandaten versieht.

Die soziale Rekrutierung der Politiker ist in der Demokratie zu allen Zeiten ein ebenso heikles Problem gewesen wie das Thema „Politik als Beruf“ überhaupt. Politik soll „professionell“ gemacht werden, gleichwohl tut sich die Gesellschaft mit der Akzeptanz des „Politikerberufs“ besonders schwer<sup>17</sup>. Umgekehrt steht außer Frage, daß die

internen Auswahlmechanismen politischer Parteien nicht selten wenig flexibel und schwerfällig sind. Die „Ochsentour“ von Bewerbern für Ämter und Mandate ist die Regel, Seiteneinsteiger haben es schwer.

Zum Rekrutierungsmechanismus der Politiker werden die verschiedensten Reformüberlegungen diskutiert: Nicht selten sind es Vorschläge, die in den achtziger Jahren in der einen oder anderen Form von den GRÜNEN bereits ausprobiert worden sind. Diskutiert werden zum Thema Personalauswahl vor allem drei Vorschläge: die Einführung von „Primaries“ nach amerikanischem Vorbild bei der Auswahl von Bundestags- und Landtagskandidaten, die Präsentation mehrerer Bewerber durch die Parteien, schließlich die Einführung eines rotierenden Systems, also eine Begrenzung der Mandatszeit auf eine maximale Zahl von Wahlperioden. Der Wissenschaftler Erwin K. Scheuch hat jüngst die inzwischen von den GRÜNEN aufgegebene Position einer Beschränkung auf acht Jahre wieder aufgegriffen.

Ich halte alle drei Vorschläge für unpraktikabel und wenig sinnvoll. Die Einführung von „Primaries“ mag bei besonders herausgehobenen Funktionen einiges für sich haben. Aber jeden Bundes- und Landtagskandidaten auf diese Weise auszuwählen, bedeutete eine enorme Überschätzung des Interesses, mit dem die Auswahl der „gewöhnlichen“ Abgeordneten normalerweise rechnen kann. Im übrigen dürfte ein solches System eher den Amtsinhaber und damit gerade nicht den Wechsel begünstigen. Auch der Vorschlag, die Parteien mögen doch mit jeweils zwei Kandidaten vor die Wähler treten, liefert nicht den Stein der Weisen. Hier ist vor allem an die enormen politischen Kosten zu denken, die durch ein solches Verfahren entstünden. Die jeweiligen Parteigliederungen wären über längere Zeiträume durch den Wettkampf der betreffenden Kandidaten nahezu lahmgelegt. Und da der unterlegene Teil aufgrund des öffentlichen Wettbewerbs einen höheren Preis für seine Niederlage zu zahlen hätte, fielen der Konflikt vermutlich sehr viel härter aus.

An dieser Stelle muß dem wohlfeilen Urteil entgegengetreten werden, Absprachen und längerfri-

Mal ist die Kritik rechtspopulistisch eingefärbt, mal kommt sie direkt-demokratisch-repräsentationskritisch von links. Vgl. zum Repräsentationsproblem in der Demokratie G. Göhler, Politische Repräsentation in der Demokratie, in: Th. Leif u. a. (Anm. 4), S. 108 ff.; D. Herzog, Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktionen in westlichen Demokratien, in: Landeszentrale für Politische Bildung in Baden-Württemberg (Hrsg.), Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990, S. 28 ff.

17 Die Vorbehalte gegenüber dem Berufspolitikertum treten gerade in Deutschland in immer neuen Variationen auf.



stige personalpolitische Überlegungen seien in der Politik prinzipiell von Übel. Wer die praktischen Erfahrungen der GRÜNEN bedenkt, wo die Gegenkandidatur nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist und ansonsten eine ganze Reihe basisdemokratischer Experimente über ein Jahrzehnt praktiziert worden sind, wird kaum so blauäugig über Strukturreformen von Parteien urteilen können. Selbst die Furcht der Parteien vor Konkurrenz kandidaturen folgt nicht immer „niedrigen“ Beweggründen. Da sich die mit harten Konkurrenzkämpfen stets verbundenen Verwerfungen in sozialen Organismen wie Parteien meist nicht begrenzen lassen und nach der Entscheidung weiterwuchern, ist es eher vernünftig, wenn Organisationen einen Mechanismus entwickeln, der verschiedene Ambitionen möglichst konsensual zusammenbringen will. Sofern auf diese Weise die unterschiedlichen Ambitionierungen durch Kompromißbildung im Vorfeld abgefedert werden können – das gelingt allerdings immer weniger –, ist der so vermißten Handlungsfähigkeit der Politik am Ende viel mehr gedient. Man kann sich natürlich auf den Standpunkt stellen: Diesen Preis wollen wir zahlen. Aber dann muß auch klar sein, daß die flächendeckende Einführung solcher Auswahlmechanismen nicht zusammengehen wird mit den gleichzeitig an die Politik gerichteten steigenden Handlungsanforderungen.

Erst recht gilt dies für die Rotation. Auf diesem Gebiet gibt es keine besseren Experten als die GRÜNEN, die über ein ganzes Jahrzehnt ihre Erfahrungen mit Theorie und Praxis des Rotationsgedankens in der Politik gemacht haben. Das Fazit von zehn Jahren läßt sich in wenigen Stichworten zusammenfassen: Die Zwangsrotation bringt keineswegs die angestrebte größere Offenheit und Transparenz. Umgekehrt zahlt die Organisation einen sehr hohen Preis: mangelnde Effizienz, übermäßige Konkurrenz innerhalb der Führungsgruppen, vermeidbare Verletzungen durch vorzeitige Personalwechsel, Heuchelei und Doppelmoral. Hinzu kommen die Probleme mit den Medien. Bekannte Gesichter sind nicht ohne weiteres austauschbar. Und die öffentliche Wahrnehmung eines politischen Gedankens ist nun zunächst einmal an die Plazierung der Sprecher im öffentlichen Diskurs gebunden.

Die Macht der Parteien in der Gesellschaft ist zu groß. Eine finanzielle Selbstbeschränkung von Parteien und ihrer Stiftungen tut not. Die Parteien sollten sich aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkräten zurückziehen. Aber es sollte niemand daran übertriebene Erwartungen knüpfen: Die Krise der Politik heute liegt woanders begründet.

Natürlich muß auch über die Auswahl des politischen Führungspersonals nachgedacht werden. Die unerwünschten sozialen Selektionsmechanismen sind bekannt: Der Bundestag ist vor allem ein Parlament von Beamten und Rechtsanwälten. Daß diese Berufe so überrepräsentiert sind, hat einen ganz einfachen Grund: Angehörige des öffentlichen Dienstes können sich – wie vielleicht einige Freiberufler unter bestimmten Bedingungen (Anwälte einer Sozietät) auch – vergleichsweise gefahrlos für eine politische Tätigkeit auf Zeit entscheiden. Jedenfalls ist ihr persönliches und familiäres Risiko begrenzt, wenn ihr Engagement nach einiger Zeit beendet sein sollte. Für viele andere Berufsgruppen gilt dies nicht: Für sie steht der Rechtsanspruch auf den alten Arbeitsplatz eher auf dem Papier. Was soll denn ein Computerspezialist machen, der nach acht Jahren Fulltime-Beschäftigung im Bundestag mit Fünfzig ausscheiden muß? Er hat beruflich längst den Anschluß verloren.

Dies mag zeigen, wie blauäugig und weltfremd es ist, wenn etwa Erwin K. Scheuch zwei Dinge auf einmal verlangt: Einmal soll der Politiker in seiner Mandatszeit nichts anderes tun. Demnach dürfte er seine berufliche Tätigkeit nicht weiter ausüben, auch nicht eingeschränkt. Gleichzeitig aber fordert Scheuch die Rotation der Abgeordneten. Daß nun das gerade nicht zusammenpaßt, liegt auf der Hand.

Wer die sozialen Selektionsmechanismen wenigstens begrenzen will, hat im Prinzip drei Möglichkeiten: Entweder den Politikern werden relativ großzügige Einkommens- und Übergangsregelungen angeboten, die das Risiko eines politischen Engagements auf Zeit abmildern. Dieser Weg ist in Deutschland gewählt worden, hat freilich eine Reihe von Mißbräuchen und Übertreibungen hervorgebracht, die den Politikern zu Recht vorzuhalten sind. Eine zweite Möglichkeit der Politikerfinanzierung liefe auf den amerikanischen Weg hinaus. Dort haben wir – vereinfacht gesprochen – die Dauerrotation der Politiker in die Wirtschaft und umgekehrt. Dies führt zu einem politischen System, in dem die Politik von der Wirtschaft im Grunde ausgehalten wird.

Ein dritter Weg würde sich um die sozialen Selektionsmechanismen durch materielle Gratifikationen gar nicht weiter kümmern. Danach wäre Politik im Grunde kein Beruf, sondern Berufung und demnach kein Ort für den Erwerb von Rentenansprüchen. In dieser Definition des Politikers wird über Geld nicht geredet, weil schon dies das idealistische Motiv verdunkelte. Dieser Weg führte ge-



radewegs in eine Mischform aus Honoratiorenparlament, Parteiangestellten und Abenteurernaturen, die durch keinerlei familiäre Rücksichten gehindert sind, das Wagnis auf sich zu nehmen, das mit einer politischen Karriere auf Zeit unter solchen Bedingungen verbunden sein muß.

Wer dies alles abwägt, kann am Ende das derzeitige System im Grundsatz so schlecht nicht finden. Würde es transparenter gemacht, Übertreibungen korrigiert, Renten- und Pensionsansprüche mit Aktiveinkünften verrechnet und die Finanzansprüche der Parteien und Fraktionen zurechtgestutzt – wir hätten nicht den Stein der Weisen, aber eine vertretbare Regelung der Politikfinanzierung.

---

## VI. Die Politiker als Projektionsfläche einer gesellschaftlichen Krise

---

Die Debatte um die Politikfinanzierung ist richtig und notwendig, aber es ist im Grunde die richtige Diskussion zur falschen Zeit. Denn so, wie sie derzeit geführt wird, verdunkelt sie eher die eigentlichen Probleme der Politik in dieser Umbruchphase.

Daß die Politik so sehr ins Gerede gekommen ist, daß sich kaum jemand noch mit den Politikern identifizieren mag, liegt in erster Linie daran, daß die Wähler bemerken: Die Politik leistet nicht das, was sie leisten soll. Wer das ändern will, muß sich in erster Linie auf die Frage konzentrieren: Warum leistet die Politik das nicht? Soweit sich die öffentliche Auseinandersetzung statt dessen auf die Mechanismen der Politikfinanzierung konzentriert, haben wir es hier eher mit einem Nebenkriegsschauplatz zu tun, auf dem Folgeprobleme abgearbeitet werden.

Die westlichen Parteiendemokratien sind auf die Anforderungen schlecht vorbereitet, die der weltgeschichtliche Umbruchprozeß an sie stellt. Während der Parteienstaat einerseits immer tiefer in das gesellschaftliche System eingedrungen ist, hat die reale Gestaltungskraft der Politik auf eine angesichts der aktuellen Problemkonzentration gefährliche Weise abgenommen.

Politik und Gesellschaft haben sich hierzulande allzulange hartnäckig geweigert, zur Kenntnis zu nehmen, was seit 1989 geschehen ist. Während im Westen hedonistisch und zukunftsoptimistisch die neuen Chancen nach dem Ende der bipolaren Welt-

ordnung beschworen wurden, wurden die düsteren Mächte ethnonationalistischer Atavismen, die aus den Trümmern des Ostblocksozialismus aufsteigen, lange Zeit geflissentlich übersehen. In der Gesellschaft aber haben sich allmählich Ängste aufgestaut, denen gegenüber die Politik sich nicht zu helfen weiß. Ob es um soziale oder kulturelle Verlustängste von Westdeutschen geht oder um die souveräne Ignoranz der Bonner Politik gegenüber den massenhaft in die Arbeitslosigkeit entlassenen Ostdeutschen: Die Politik erweckt derzeit den Eindruck, weit entfernt von den Problemen der Menschen zu sein.

„Erstens hat die ökonomisch unbewältigte Wiedervereinigung ein gewaltiges Potential an depravierten Menschen produziert: 30 Prozent De-facto-Arbeitslose in einigen neuen Bundesländern, dazu die notwendigerweise oft haßerfüllten Opfer der Stasi-Manie und die oft unnötigerweise ressentimentgeladenen Solidaritätszuschlagszahler im Westen.“<sup>18</sup> Und dazu kommen die keineswegs nur irrationalen Ängste vor jener Völkerwanderung, an deren Beginn wir erst stehen.

„Zweitens bewegt sich die Regierung in einer schwierigen Situation würdelos und täppisch. Man wählt einen Mann zum Vizekanzler, der allgemein als unseriös gilt... eine Staatsschauspielerin nennt einen Staatsschauspieler öffentlich ‚Du intrigantes Schwein‘ und das klassische Justizressort wird von einer jungen Frau besetzt, deren komplizierten Doppelnamen selbst in der politischen Klasse kaum jemand kennt... Es kommt ein Drittes hinzu: Die Opposition ist unvorbereitet und lebte allzu lange, allzu unbekümmert im Einerseits-Andererseits.“<sup>19</sup>

Diese Diagnose enthält eher eine Unter- als eine Übertreibung. Statt eines Triumphzuges der westlich-demokratischen Ideenwelt, des Sieges des Liberalismus als „Ende der Geschichte“ (Fukuyama), erleben wir allgemeine Orientierungslosigkeit und wachsendes Chaos. Das ist der Hintergrund der derzeitigen Krise der Politik, nicht die Einkommen des saarländischen Ministerpräsidenten.

Die Unappetitlichkeiten in der Politikerversorgung erhalten erst vor dem Hintergrund von Verunsicherung, Überforderung und des verbreiteten Eindrucks, der Politik fiele dazu nichts ein, jene Bedeutung, die seit einigen Wochen zu erleben ist. So werden die Politiker zur Zeit vor allem zur Projektionsfläche für eine viel tiefergehende gesellschaft-

18 P. Glotz (Anm. 2), S. 511.

19 Ebd.



liche Krise – ein Umstand, an dem sie freilich keineswegs unschuldig sind.

Antje Vollmer hat unlängst mit tiefem Zukunftspessimismus die „Wachstumskrise der europäischen Hochkultur“ als „Hintergrund der europäischen Parteienkrise“ bezeichnet. Da die Grenzen des europäischen Wachstums aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Gründen erreicht seien, bliebe den Führungsgruppen in diesen Gesellschaften allein noch die Chance, „kompromißlos zu regieren“. Diese Zeit ließe nur noch „böse oder schwache Herrscher“ zu<sup>20</sup>.

20 A. Vollmer (Anm. 3).

Dieser linkskonservative Zukunftspessimismus irritiert durch seine vage Terminologie. Aber eines ist daran gewiß richtig: Der größte Fehler, den die Politik derzeit begehen könnte, bestünde darin, sich bloß libertär an Petitessen zu delectieren, während um uns herum aus der neuen Weltunordnung das Chaos zu werden droht. Die Politik hierzulande braucht vor allem eines: einen Rückgewinn an Legitimation und konsensbildender Kraft. Das schafft nicht, wer immer nur den Leuten nach dem Munde reden will. Gewinnt sie diese Kraft nicht zurück, steht auf mittlere Sicht ganz real das Problem autoritärer Lösungen vor der Tür.



# Das Bild der Parteien im vereinten Deutschland

Für welche Bevölkerungsgruppen setzen sie sich ein?

---

## I. Schrumpfende Wählerbasis der Volksparteien

---

Rückläufige Mitgliederzahlen und schrumpfende Wähleranteile belegen die – aus unterschiedlichen Motiven stammende – wachsende Abneigung vieler Bürger, längerfristige politische Bindungen und Verpflichtungen einzugehen:

„Daß die Volksparteien in der Krise seien, ist schon oft behauptet worden. Nun sind die Krisensymptome nicht mehr zu übersehen.“<sup>1</sup>

„Nach der jüngsten Zwischenbilanz hat die CDU bundesweit noch knapp 750 000 Mitglieder, die SPD etwa 920 000, die FDP 150 000, Die Grünen schwanken um die 40 000, doch am meisten mußte im vergangenen Jahr erneut die SED-Nachfolgepartei PDS bluten: Mitte 1991 schmolz der Mitgliederbestand erneut beträchtlich von 250 000 auf etwa 180 000.“<sup>2</sup>

Im zweiten Jahr nach der deutschen Wiedervereinigung stellt sich die Frage, wie es zu dieser Entwicklung gekommen ist und in welchem Maße das Verhältnis der Wähler zu den Parteien eine neue Qualität erhält: Welche Vorstellungsbilder haben die Wähler von den Parteien, und wie gut fühlen sie sich von ihnen vertreten? Sehen sie ihre Interessen von den Parteien in ausreichendem Maße berücksichtigt, und welche politischen Konsequenzen ziehen sie daraus?<sup>3</sup>

Die Wahlstatistik zeigt deutlich, daß vor allem die großen Volksparteien in den letzten zehn Jahren zunehmend Schwierigkeiten haben, Wähler an sich zu binden. Seit den ersten Bundestagswahlen galt als gewissermaßen unumstößliche Erfahrungsregel, daß vorwiegend die kirchentreuen Katholiken aus den dünnbesiedelten ländlichen Regionen zu den beständigsten Wählern der Unionsparteien zählen. Umgekehrt konnten sich die Sozialdemokraten immer schon auf die uneingeschränkte Unterstützung der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterschaft verlassen, hier vor allem aus den industriellen Ballungszonen wie z. B. dem Ruhrgebiet und den Stadtstaaten.

Mit der quantitativen Einschmelzung der traditionellen Sozialmilieus<sup>4</sup> nahm der politische Stellenwert dieser Gruppen für die Volksparteien ab. Gleichzeitig sank die Bereitschaft zur Unterstützung der beiden großen Parteien: Konnten noch in den siebziger Jahren CDU/CSU und SPD über 90 Prozent der Wähler auf sich ziehen, so ist dieser Anteil seit 1980 rückläufig. 1990 fiel er erstmals seit 1953 wieder unter die 80-Prozent-Marke. Parallel zu dieser Entwicklung verstärkte sich in den achtziger Jahren das längerfristige Abschmelzen der Parteihochburgen – in ländlichen Regionen zu Lasten der Union, in Großstädten zu Lasten der SPD.

Die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl markiert den vorläufigen Endpunkt einer Entwicklung, die im Wahlgebiet der alten Bundesländer schon seit längerem sichtbar war (vgl. Abbildung 1).

---

1 Wulf Schönbohm, Am Scheideweg – Nur völlig neue Wege sichern den Volksparteien das Überleben, in: taz vom 25. Mai 1992.

2 Rheinische Post vom 15. Mai 1992.

3 Empirische Grundlage für die folgende Analyse ist im wesentlichen eine Umfrage, die das Meinungsforschungsinstitut MARPLAN, Offenbach, vom 14. September bis zum 13. Oktober 1991 im Auftrag des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt hat. Befragt wurden insge-

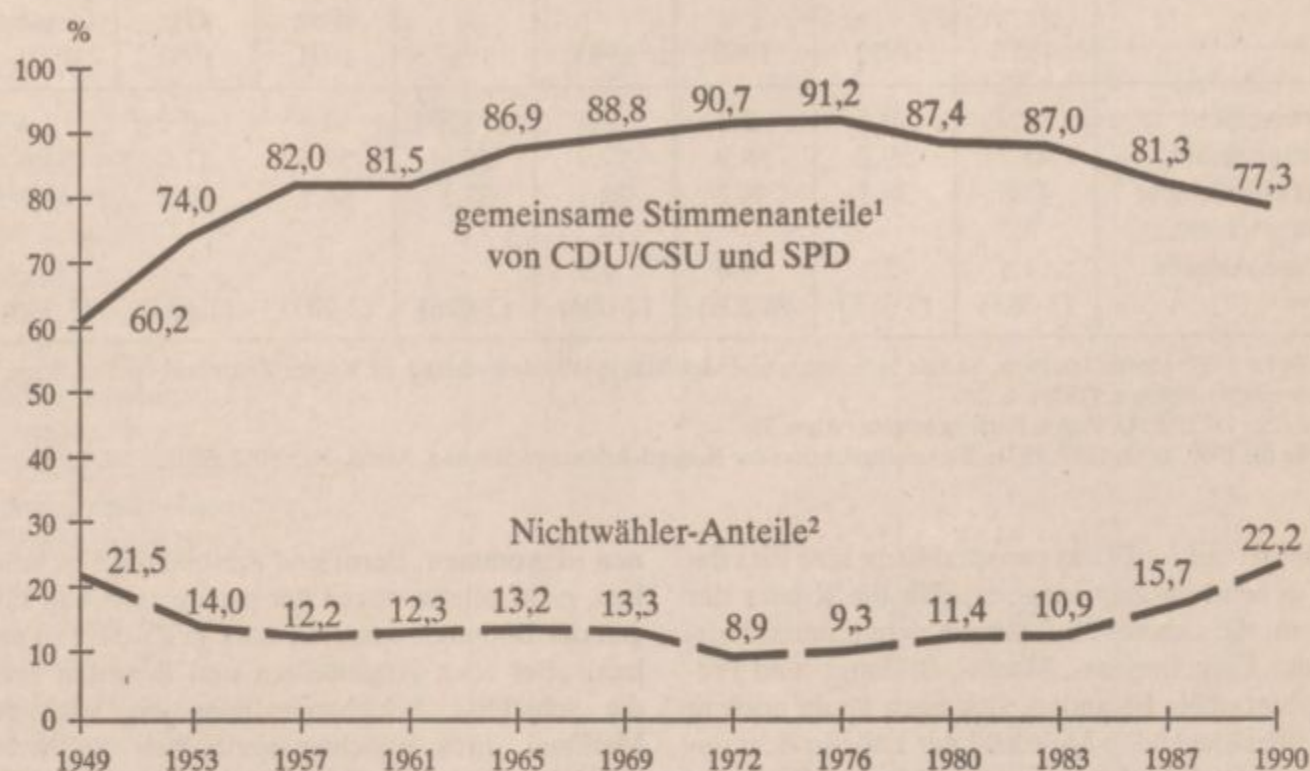
---

samt 4 350 wahlberechtigte Personen (Westdeutschland: 2 721; Ostdeutschland: 1 629). Alle Zahlen wurden politisch gewichtet (Rückerinnerungsfrage). Die berichteten Zahlen für Gesamtdeutschland enthalten zusätzlich einen Proportionalitätsfaktor zur Angleichung der ostdeutschen Teilstichprobe (0,4261).

4 Vgl. Hans-Joachim Veen, Bewährung als Volkspartei – Konfession und Wahlverhalten der Generationen, in: Die Politische Meinung, 238 (1988).



Abbildung 1: Die Bindungskraft der Volksparteien



<sup>1</sup> Bezogen auf die gültigen Stimmen.

<sup>2</sup> Bezogen auf die Wahlberechtigten.

Quelle: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung.

## II. Der Einfluß sozialer Konflikte auf parteipolitische Orientierungen

Untersucht man die allmähliche Ablösung der traditionsorientierten Wählerschaft von den beiden Volksparteien vor dem Hintergrund der in den achtziger Jahren erfolgten soziokulturellen Verschiebungen, fällt auf, daß sich mit der Lockerung der Parteibindungen auch die charakteristischen Erscheinungsbilder von Union und SPD in vielfacher Hinsicht gewandelt haben.

Eine der zentralen Komponenten der Parteienwahrnehmung dürfte die stark gestiegene politische Unzufriedenheit sein. Vorher ist jedoch zu klären, aufgrund welcher sozialstrukturellen Voraussetzungen sich das Ansehen der Parteien in der Wahrnehmung des Bürgers eigentlich verändert hat. Hängt der Ansehensverlust der Parteien nur von ihren eigenen Leistungen ab? Dies ist kaum anzunehmen. Negativklischees über Großorganisationen wie Kirchen, Unternehmen und Gewerkschaften sind weit verbreitet. Die politischen Parteien bilden keine Ausnahme. Sie stehen jedoch mitnichten im Zentrum allgemeiner Verketterun-

gen, zu denen die Medien, ihrem eigenen Rollenverständnis verpflichtet, einen nicht eben rühmlichen Beitrag leisten.

Wichtig erscheint im Zusammenhang mit dieser Fragestellung vor allem die Hervorhebung eines langfristigen Entwicklungstrends, der heute als eine der Hauptströmungen gesellschaftlichen Wandels gesehen werden muß: „Die zunehmende Individualisierung und Pluralisierung unserer Gesellschaft führt zu einer immer stärkeren Ausdifferenzierung gegensätzlicher Interessen, Meinungen, moralischer Imperative und Lebensstile. Eine schichtenübergreifende, alle Wähler umfassende und integrierende Volkspartei wirkt da beinahe anachronistisch.“<sup>5</sup>

Obwohl sich die objektiven Lebensbedingungen der Menschen seit den fünfziger Jahren – vor allem durch die Anhebung der Einkommens- und Bildungsniveaus – deutlich verbessert haben, „weist die Struktur sozialer Ungleichheit in den entwickelten Ländern alle Attribute einer historisch-politisch genau betrachtet eigentlich überraschenden

<sup>5</sup> W. Schönbohm (Anm. 1); s. a. Wolfgang Zapf u. a., Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987.



**Tabelle 1: Subjektive Schichteinstufung im Zeitvergleich (in Prozent)**

	1957	1972	1980	1983	1987	West 1991	Ost 1991	Gesamt 1991
Oberschicht	1,9	0,5	2,3	2,1	3,5	4,3	0,2	3,4
Mittelschicht	43,2	59,2	58,9	57,9	59	59,5	37,6	54,6
Arbeiterschicht	48,5	38,1	38,2	39,1	37,5	36,1	62,2	41,9
Unterschicht	5,3	-	-	-	-	-	-	-
Keine Angabe	1,1	2,1	0,6	0,9	-	-	-	-
N =	(3 385)	(3 335)	(6 206)	(2 004)	(2 026)	(2 703)	(1 624)	(3 396)

Quelle für 1957: Morris Janowitz, Soziale Schichtung und Mobilität in Westdeutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1958), S. 28.

Quelle für 1972: F. U. Pappi, Parteiensystem (Anm. 7);

Quelle für 1980, 1983, 1987, 1991: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Archiv-Nr.: 8012, 8307, 8702, 9105.

Stabilität auf. . . Etwas pauschal kann man dies dahin gehend zusammenfassen, daß die Kinder der Eltern, die sich vor 30 Jahren in dem unteren Drittel der Einkommens-, Macht-, Bildungs- und Prestigehierarchie befanden, sich auch heute noch in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle in dem unteren Drittel der Einkommens-, Macht-, Bildungs- und Prestigehierarchie befinden.<sup>6</sup>

Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn Pappi noch 1973 unwidersprochen feststellen konnte, daß der Einfluß der sozialen Schicht neben dem Faktor Religion das politische Konfliktpotential der Bundesrepublik in *dauerhafter* Weise bestimmt hat<sup>7</sup>.

Hierbei erhebt sich jedoch die Frage, wie dieser Einfluß dauerhaft wirksam bleiben konnte angesichts eines offenbar brüchiger gewordenen Gefüges objektiver Schichtindikatoren. Wie u. a. Brinkmann am Beispiel der Entkoppelung von Berufsposition und Bildungsabschlüssen aufgezeigt hat, ist die Brauchbarkeit der „klassischen Schichtmodelle“, die sich in der Regel auf eine operationale Verknüpfung der drei objektiven Statusdimensio-

nen Einkommen, Beruf und Ausbildung beschränken, nicht zuletzt wegen der problematischen Folgen der Bildungsexpansion stark in Zweifel zu ziehen. „Bei allen Angestellten und Beamten stellt die subjektive Schichtzuordnung ein wichtiges Merkmal ihres schichtenspezifischen Selbstverständnisses dar. Das Bewußtsein, nach ‚oben‘ und ‚unten‘ abgegrenzt zu sein und einen ‚Block in der Mitte‘ zu bilden, ist stark ausgeprägt. Diese Selbstperzeption stellt vor allem für die neue Mittelschicht die einigende Klammer dieser hinsichtlich Abstammung und Berufsposition heterogenen Gruppierung dar.“<sup>8</sup>

Während der „objektive Einfluß“ der sozialen Schicht auf politische Einstellungen stark rückläufig ist, zumindest jedoch relativiert worden ist, zeigt die Entwicklung der „subjektiven“ Schichtzugehörigkeit nur zwischen den späten fünfziger und den frühen siebziger Jahren die Zunahme des Mittelschichtbewußtseins und eine damit korrespondierende Abnahme des Arbeiterschichtbewußtseins. Seit Beginn der siebziger Jahre haben sich dagegen die Relationen zwischen den Mentalitätsgruppen im Westen Deutschlands nicht mehr verändert. Fast 60 Prozent der wahlberechtigten Bürger zählen sich zum Mittelschichtbereich, über ein Drittel zur Arbeiterschicht. Nur die Zahl der Bürger, die sich zur Oberschicht rechnen, hat sich seit 1983 um knapp 2 Prozent auf 4,3 Prozent fast verdoppelt.

Die kognitive Rezeption des vertikalen Schichtgefüges scheint demzufolge – wegen der Attraktivität und Persistenz des Mittelschichtgedankens in den alten Bundesländern – von dem rasanten Wandel der Berufsstruktur nur teilweise berührt worden zu sein (vgl. Tabelle 1).

6 Ulrich Beck, Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.), Soziale Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 35.

7 Vgl. Franz Urban Pappi, Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik, in: Politische Vierteljahresschrift, 14 (1973) 2; ders., Die konfessionell-religiöse Konfliktlinie in der deutschen Wählerschaft: Entstehung, Stabilität und Wandel, in: Dieter Oberndörfer/Hans Rattinger/Karl Schmitt (Hrsg.), Wirtschaftlicher Wandel, Religiöser Wandel und Wertewandel. Folgen für das politische Verhalten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1985, S. 263–290; ders., Das Wahlverhalten sozialer Gruppen bei Bundestagswahlen im Zeitvergleich, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen 1986, S. 269–384.

8 Heinz Ulrich Brinkmann, Wahlverhalten der „neuen Mittelschicht“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30–31/88, S. 19.



**Tabelle 2: Beruf, Schichtbewußtsein und Wahlverhalten**

	Wähler der ... (in Prozent)			
	CDU/CSU	SPD	FDP	Grünen
Facharbeiter				
Arbeiterschicht	33	53	4	7
Mittelschicht	52	34	7	7
Angestellte				
Arbeiterschicht	25	44	15	17
Mittelschicht	48	37	8	8
Schüler (Studenten)				
Wehrpflichtige/ Zivildienstleistende				
Arbeiterschicht	9	36	0	55
Mittelschicht	31	20	19	30
Arbeitslose				
Arbeiterschicht	20	62	10	9
Mittelschicht	28	46	0	26
Arbeiter-Hausfrauen				
Arbeiterschicht	47	45	3	3
Mittelschicht	54	37	10	0

Quelle: Karl-Heinz Dittrich, Sozialstrukturelle Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung, in: Hans-Joachim Veen/ Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), Wählerverhalten im Wandel. Bestimmungsgründe und politisch-kulturelle Trends am Beispiel der Bundestagswahl 1987, Paderborn 1991, S. 152.

Vergleicht man dies mit den entsprechenden Anteilen des Schichtbewußtseins in den neuen Bundesländern, zeigt sich eine spiegelbildliche Umkehrung in der Relation von Arbeiterschichtbewußtsein (62 Prozent) zu Mittel- bzw. Oberschichtbewußtsein (knapp 38 Prozent). Wenn die Vermutung zutrifft, daß die parteipolitischen Orientierungen der Bürger wesentlich durch die subjektive Schichtzugehörigkeit von sozialen Gruppen beeinflußt wird, so wäre eine erfolgreiche Angleichung der sozialen und politischen Befindlichkeit der Bürger in den neuen Bundesländern ohne eine entsprechende drastische Veränderung dieser Relation wenig wahrscheinlich.

Wie wirksam der Einfluß des Schichtbewußtseins für die Wahl der beiden großen Parteien ist, konnte bereits in einer früheren Untersuchung von 1987 – vor allem am Beispiel der Facharbeiter und Angestellten – aufgezeigt werden. Bei diesen Gruppierungen verdoppelte sich fast der CDU/CSU-Anteil, wenn das „Mittelschichtbewußtsein“ überwog. Umgekehrt erreichte die SPD ihre höchsten Stimmenanteile bei den Berufsgruppen, die sich der Arbeiterschicht zurechneten (vgl. Tabelle 2).

### III. Die Wahrnehmung von Wähler-Parteien-Koalitionen

Im Beispiel der Facharbeiter und Angestellten ging es um Angehörige von Berufen, die sich im Hinblick auf ihr *gruppenspezifisches Selbstverständnis* nach dem Merkmal ihrer „subjektiven Verbundenheit mit einer bestimmten Schicht“ unterscheiden und dementsprechend, auf der Grundlage des bei ihnen vorherrschenden „Wir“-Gefühls, auch diesen Sozialkategorien „Arbeiterschicht-“ oder „Mittelschichtbewußtsein“ zugeordnet werden können.

Gleiches gilt für andere soziale oder personale Merkmale subjektiver Gruppenzugehörigkeit. Noetzel und Rabeneick definieren soziale Gruppen in diesem Sinne nach ihrem jeweiligen Zugehörigkeitsgefühl zu einer sozialen Bezugsgruppe in Anlehnung an die von Scheuch verwendete Terminologie als „Aggregate von Personen, die durch ein gemeinsames Merkmal oder eine Kombination sozialer Merkmale ausgezeichnet sind und nicht in direkter oder indirekter Interaktion stehen. Diese gemeinsamen Merkmale können schichtenspezifisch“



scher, beruflicher, regionaler, konfessioneller oder z. B. auch ethnischer Natur sein. ‚Arbeiter‘ oder ‚Katholiken‘ stellen z. B. solche Kategorialgruppen dar, die auf unterschiedliche Weise und Umfang durch eigene oder fremde Organisation repräsentiert werden oder unorganisiert bleiben. Die These der Vertretung von Gruppeninteressen durch die Parteien läßt sich nach diesen Begriffserläuterungen folgendermaßen formulieren: Kategoriale Gruppen perzipieren bestimmte Parteien als Interessenvertreter ihrer fundamentalen Werte und wählen sie auch.“<sup>9</sup>

Zur Unterscheidung von dem im politischen Raum zumeist mit der Bedeutung der „Organisations-“ und „Konfliktfähigkeit“ besetzten Interessenbegriff betonen sie die Notwendigkeit, die Interessen von sozialen Gruppen in dieser inhaltlichen Bedeutung auf den Wertaspekt einzuschränken: „‚Interesse‘ soll instrumentale Werte bedeuten. Inwieweit dient also eine Partei dem Zweck, bestimmte Werte zu verwirklichen? In diesem Sinne sind die verschiedenen Politiken und das Verhalten der Parteien instrumentell für die fundamentalen Werte von Gruppen oder Individuen. Das Handeln und die Programme der Parteien hindern oder fördern solche Endzustände wie ‚Freiheit‘, ‚Gleichheit‘, ‚Wohlstand‘ oder ‚Sicherheit‘ in der Gesellschaft.“<sup>10</sup> Diese definitorischen Vorklärungen sind wichtig, um eine mißverständliche Interpretation des nachfolgenden Textes in Verbindung mit organisierten Interessen bzw. Interessenverbänden auszuschließen. Die unten berichteten Befunde über soziale „Gruppen“ und deren „Interessen“ werden deshalb vor dem Hintergrund der hier dargestellten eingeschränkten Bedeutung der verwendeten Begriffe interpretiert.

Nun gibt es verschiedene Quellen, aus denen sich das Gefühl der Gemeinsamkeit oder das Bewußtsein, einer Gruppe mit ähnlicher Lebens- oder Interessenlage anzugehören, speisen kann. Neben den historisch gewachsenen sozialen Konfliktstrukturen, die in Deutschland in erster Linie durch die Interessengegensätze von Arbeiterschaft und Unternehmern einerseits und von Katholiken und Protestanten andererseits verkörpert werden, sind vor allem die neuen, bislang als wenig organisations- und durchsetzungsfähig eingestuften, eher

latenten Interessenpotentiale von jungen und alten Menschen, Männern und Frauen, Alleinstehenden und Familien mit Kindern hervorzuheben.

„Da in modernen Wohlfahrtsstaaten die Funktion des Parlaments und damit auch der sie tragenden Parteien zunehmend über die Rolle als ‚Richter über Sozialinteressen‘ definiert ist und die Berücksichtigung dieser Sozialinteressen über das Gesetzgebungsverfahren geregelt wird, müssen sich diese Gruppen an die Parteien wenden, die im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ausschließlich entscheiden können. Sie vertreten die verschiedenen Interessenpositionen und können dafür mit der elektoralen Unterstützung aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren rechnen.“<sup>11</sup> Voraussetzung ist allerdings zunächst, daß die überlieferten Wähler-Parteien-Koalitionen im vermuteten Umfang existieren und daß neue Verbindungen dieser Art in der Bevölkerung ausreichend bekannt sind, bevor sie Wählerverhalten in der beschriebenen Richtung wirksam beeinflussen können.

Um festzustellen, welche Einflüsse die Herausbildung neuer Interessen- bzw. Mentalitätsgruppen – verstärkt im Zuge der deutschen Vereinigung – auf die Prozesse der Neu- und Umorientierung von Wähler-Parteien-Koalitionen in der deutschen Wählergesellschaft ausüben, hat die Konrad-Adenauer-Stiftung in der Umfrage vom Herbst vorigen Jahres die Frage gestellt: „Es wird oft behauptet, daß sich die Parteien für einige Gruppen mehr, für andere Gruppen weniger einsetzen. Hier habe ich eine Liste mit Parteien. Bitte sagen Sie mir zu jeder Gruppe, die ich Ihnen jetzt vorlese, welche Partei sich Ihrer Ansicht nach am ehesten dafür einsetzt.“ Zu dieser Fragestellung liegen inzwischen eine Reihe von Umfragedaten vor, die einen Rückblick auf die Entwicklung der Wähler-Parteien-Koalitionen (Cleavages) in Westdeutschland während der letzten 20 Jahre gestatten<sup>12</sup>.

Ein Vergleich der entsprechenden Antworthäufigkeiten zu den einzelnen Erhebungsjahren seit 1971<sup>13</sup> zeigt, daß sich an der generellen Rangfolge der Zuordnung von Parteien auf die jeweiligen Interessengruppen im Verlauf der Jahre kaum etwas geändert hat. Die Rangfolge in den Häufigkeiten,

9 Dieter Noetzel/Manfred Rabeneick, Parteien als Vertreter von Interessen, in: Die politische Meinung, Sonderheft April 1974, S. 82; s. a. die Erläuterungen in Erwin K. Scheuch, Die Sichtbarkeit politischer Einstellungen im alltäglichen Verhalten, in: ders./Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Zur Soziologie der Wahl (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 9), Köln-Opladen 1965, S. 173 ff.

10 D. Noetzel/M. Rabeneick (Anm. 9), S. 82.

11 Wilhelm P. Bürklin, Wählerverhalten und Wertewandel, Opladen 1988, S. 70.

12 Vgl. D. Noetzel/M. Rabeneick (Anm. 9), S. 90; W. P. Bürklin (Anm. 11), S. 72.

13 Vgl. Karl-Heinz Dittrich/Carsten Zelle, Politische Befindlichkeiten sozialer Gruppen in West- und Ostdeutschland. Kompetenz der Parteien für soziale Interessengruppen, Interne Studien 37, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1992.



wie sie von Noetzel und Rabeneick für 1971 berichtet wird, gilt, soweit die in die Frage aufgenommenen Gruppenkategorien identisch sind<sup>14</sup>, auch für Anfang der neunziger Jahre. Die ausgeprägtesten Bewertungsdifferenzen sind dabei an schichtspezifischen Merkmalen festzumachen. Das bedeutet, die CDU/CSU vertritt aus der Sicht der Bevölkerung an erster Stelle die Interessen der Unternehmer (1971: 1. Katholiken, 2. Unternehmer), dann folgen die der Landwirte und Beamten. Die SPD wird hingegen vor allem als die Partei der Arbeiter angesehen; erst an zweiter und dritter Stelle wird ihr Einsatz für die Rentner und jungen Menschen hervorgehoben. Die FDP gilt, nach der CDU/CSU, weiterhin als die Partei des selbständigen Mittelstands. Den GRÜNEN wird seit 1983 Kompetenz im Hinblick auf junge Menschen zugeschrieben. Die Rangfolgen dieser Parteien-Gruppen-Zuordnungen bleiben demnach erwartungsgemäß stabil und bestätigen den oben für die subjektive Schichteinstufung beschriebenen Trend subjektiv stabiler Ungleichheitsrelationen.

---

#### IV. Das Bild von den Parteien und ihrem Einsatz für soziale Gruppen

---

Das Erscheinungsbild der Volksparteien – wie es in Umfragen regelmäßig ermittelt wird<sup>15</sup> – setzt sich aus einer Vielzahl unterschiedlichster Imagekomponenten zusammen, die neben der Kategorie der „Politiker“ u. a. unpolitische und unspezifische Aspekte beinhalten. Hier sollen nur diejenigen berichtet werden, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Interessenvertretungskompetenzen der Parteien geeignet erscheinen, zusätzliche Aufschlüsse über die besonderen Wahrnehmungsmuster von Wähler-Parteien-Koalitionen zu gewähren.

In dem Bild, das sich der Bürger gemeinhin von der CDU/CSU macht, spielen Gruppenbezüge

---

14 Vgl. ebd.; das Befragungsinstrument von 1991 wurde gegenüber der Umfrage 1971 hinsichtlich der Dimensionen Konfession, Geschlecht und Familienstand geändert: Die konfessionellen Gruppen wurden nicht erhoben. Die Zugehörigkeit nach Geschlecht und Familienstand wurde hingegen neu aufgenommen.

15 Vgl. Hans-Dieter Klingemann, Die Einstellungen zur SPD und CDU/CSU 1969–1980. Erste Explorations in ein unbekanntes Land, in: Max Kaase/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980, Opladen 1983.

– im Gegensatz zum Erscheinungsbild der SPD – eine relativ untergeordnete Rolle. „Während mehr als 70 Prozent der Befragten, die ein gruppenbezogenes Argument in Zusammenhang mit der SPD wählten, zu einer positiven Bewertung der Partei kamen, lag dieser Anteil im Falle der CDU/CSU nur bei etwas über 30 Prozent. Der Einsatz für die Interessen der ökonomisch und gesellschaftlich Schwächeren, insbesondere aber für die Arbeiterschaft, wird als positiv, die Vertretung der Interessen der ökonomisch und gesellschaftlich Stärkeren als überwiegend negativ empfunden. Darin hat sich im Beobachtungszeitraum kaum etwas geändert. Diese historisch gewachsenen Überzeugungen gehören zu den stabilen Elementen in den Bildern, die sich die Bevölkerung von den beiden politischen Parteien gebildet hat.“<sup>16</sup>

Diese Befunde Klingemanns konnten in einer Wiederholungsumfrage Mitte letzten Jahres weitgehend bestätigt werden<sup>17</sup>. Anders als die SPD profitiert die CDU/CSU nach den Ergebnissen dieser Umfrage von dem Image einer „leistungsfähigen Regierungs- und Parteiarbeit“. Drei Viertel der von den Befragten angeführten Argumente, die sich in diesem Zusammenhang auf die „Leistungsfähigkeit“ der CDU/CSU bezogen, sind positive Einschätzungen. Mehr als zwei Drittel aller Argumente, die zur „Leistungs- und Oppositionsfähigkeit“ der SPD genannt wurden, implizieren dagegen eine negative Bewertung, z. B. den Gesichtspunkt der „innerparteilichen Zerstrittenheit“.

Es liegt auf der Hand, daß die unterschiedliche Gewichtung dieser beiden Imagekomponenten – Gruppenbezüge und Leistungsfähigkeit – von entsprechend unterschiedlichen Erwartungen der Bürger an die Parteien begleitet wird: Die CDU/CSU wird als gegenwärtige Regierungspartei weniger als Interessenvertretungspartei, sondern vorrangig danach beurteilt, wie gut sie ihre Regierungsgeschäfte in Bonn erledigt. Auf diesen Bereich richteten bereits die CDU/CSU-Wähler bei der Bundestagswahl von 1987 ihr Hauptaugen-

---

16 Ebd., S. 495.

17 Vgl. Peter Gluchowski/Wolfgang Staudt/Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff, Die Parteien und ihre Wähler im Jahr nach der ersten gesamtdeutschen Wahl, Interne Studien 31, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1992; die nachfolgende Beschreibung der einzelnen Parteienbilder zur Imagekomponente „Leistungsfähigkeit“ stützt sich im wesentlichen auf die entsprechenden Ergebnisse dieser Studie.



merk<sup>18</sup>. Zugunsten einer sozialdemokratischen Politik sprach dagegen nach Ansicht der SPD-Wähler von 1987 vorrangig die „Interessenvertretung der Arbeiter“<sup>19</sup>.

Bei den kleinen Parteien stellt sich ein Imageproblem ganz anderer Art. Ihnen wird Kompetenz zur Interessenvertretung nur im Hinblick auf eine sehr begrenzte Zahl von sozialen Gruppen zuerkannt. Interessenvertretung spielt als Imagekomponente für das Bild der kleinen Parteien eine entsprechend geringere Rolle, als dies bei den großen Parteien der Fall ist. Das Profil der zugeordneten sozialen Gruppen ist dadurch bei den kleinen Parteien im Vergleich zu den Volksparteien nur sehr schwach ausgeprägt, teilweise mit ihnen überlappend und bestimmt in weitaus geringerem Maße die Wahlmotive ihrer Anhänger<sup>20</sup>.

Die FDP erhält die meisten Kompetenzzuweisungen im Hinblick auf die Interessenvertretung der Freien Berufe und des Mittelstands. Das Eintreten für die Mittelschicht gehört – insbesondere in Ostdeutschland – zu den positiven Vorstellungsbildern von der Partei. An der FDP mißfällt vor allem – in West- wie in Ostdeutschland gleichermaßen – die „Nähe zur Oberschicht“ bzw. das „wirtschaftsfreundliche“ Verhalten der Partei.

Die GRÜNEN/Bündnis 90 werden demgegenüber aus der Sicht aller Bürger als die Partei der Jungen, der Frauen und überdurchschnittlich häufig auch der Alleinstehenden angesehen. In Ostdeutschland bildet daneben das „Eintreten für das Volk und die kleinen Leute“ einen überwiegend positiv bewerteten Teil ihres Images.

Die PDS wird als kompetent in der Vertretung von Gruppeninteressen in nennenswertem Umfang nur von Wählern in Ostdeutschland geschätzt. Neben hohen Kompetenzzuweisungen im Hinblick auf Arbeiter und Arbeitslose wird der PDS vor allem für die Interessen der Frauen, der Eltern, jungen Menschen, Rentner, Alleinstehenden und der alten Menschen in Ostdeutschland ein überdurchschnittlich hohes Engagement bescheinigt. Die Eigenschaften der PDS werden von einer größeren Anzahl der Befragten nur sehr unspezifisch beschrieben. Vielen mißfällt das Programm, der Umgang mit der Macht und der Parteiapparat.

18 Vgl. Karl-Heinz Dittrich, Wertorientierungen und Wahlverhalten, in: Hans-Joachim Veen/Elisabeth Noelle-Neumann (Hrsg.), Wählerverhalten im Wandel. Bestimmungsgründe und politisch-kulturelle Trends am Beispiel der Bundestagswahl 1987, Paderborn 1991, S. 201f.

19 Ebd., S. 202.

20 Vgl. ebd., S. 203f.

Alle Parteien setzen sich nach Ansicht eines großen Teils der Wahlberechtigten (knapp ein Drittel in Gesamtdeutschland) vorrangig für die Interessen der Männer ein. Während die Interessen der Frauen überdurchschnittlich häufig gut aufgehoben gesehen werden bei SPD, GRÜNE/Bündnis 90 und PDS (für den Osten), werden die Interessen der Männer demnach überwiegend unspezifisch zugeordnet. Daneben zeigen die Kompetenzzuweisungen im Hinblick auf Alleinstehende, Eltern, Junge, Alte, Arbeitslose und Angestellte, daß die Interessenvertretung durch die Parteien auch für diese Gruppen nur sehr unscharf gesehen wird.

Ein bemerkenswert großer Anteil von Bürgern ist unzufrieden mit allen Parteien. Er hält keine Partei für kompetent in der Vertretung von Interessen der jeweiligen sozialen Gruppen und zeigt diese Unzufriedenheit besonders ausgeprägt im Zusammenhang mit der Einschätzung der Interessenvertretung von Arbeitslosen, Alleinstehenden, alten Menschen und Landwirten.

Über die Verteilung der Kompetenzzuweisungen an die jeweiligen Parteien sowie die entsprechenden Anteile der Nennungen zu „Alle Parteien setzen sich ein“ und „Keine Partei setzt sich ein“ gibt Abbildung 2 Auskunft).

---

## V. Ostdeutschland als Schwerpunkt politischer Unzufriedenheit

---

Das Ausmaß der Unzufriedenheit mit der Art und Weise, in der Parteien die Interessen von Bevölkerungsgruppen berücksichtigen, läßt sich u. a. an der individuellen Zahl der Nennungen, die auf die Antwortkategorie „Keine Partei setzt sich für die Gruppe ... ein“ entfallen, bemessen<sup>21</sup>. Die Verteilung dieser Nennungen findet sich in Tabelle 3.

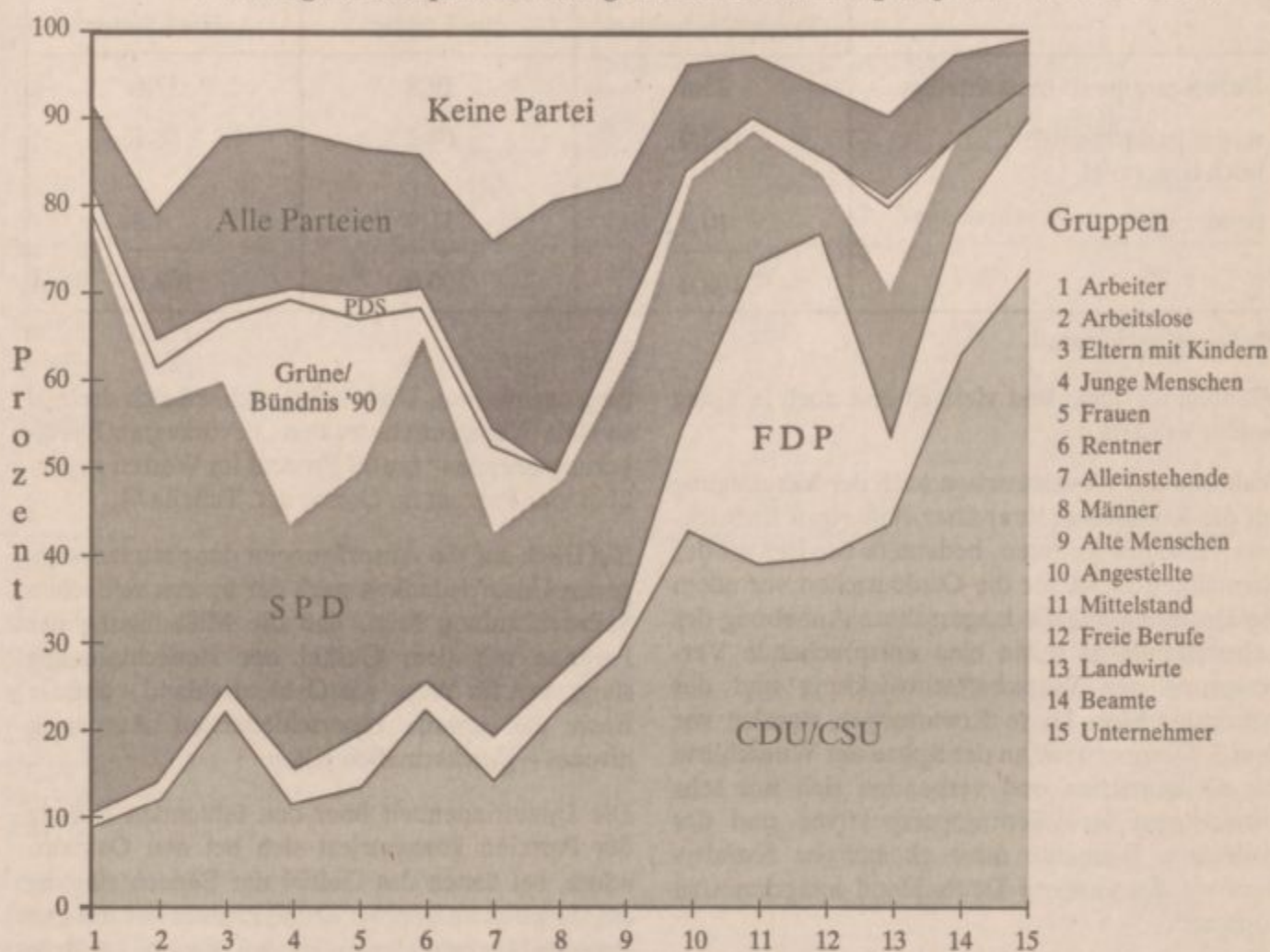
Daraus ist abzulesen, daß eine klare Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung in Gesamtdeutschland den Einsatz der Parteien durchaus anerkennt.

59 Prozent aller Bürger in Gesamtdeutschland gehen davon aus, daß sich für jede einzelne aus einer

21 Die Verteilung der entsprechenden Nennungen für alle Befragten entspricht dem obersten Segment in Abbildung 2. Bezogen auf den einzelnen Befragten reicht die Skala der Antwortmöglichkeiten zu dieser Kategorie von 0 (= keine Nennung) bis 15 (= 15 Nennungen), die zur besseren Anschaulichkeit auf nur zwei Ausprägungen, 0 (= keine Nennung) und 1 (= 1–15 Nennungen) zusammengefaßt wurden (vgl. Tabelle 3).



**Abbildung 2: Einschätzungen zur Interessenvertretung durch die Parteien im vereinten Deutschland: Verteilung der Kompetenzzuweisungen in der Bevölkerung (September/Oktober 1991)**



Quelle: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Archiv-Nr. 9105.

**Tabelle 3: Unzufriedenheit mit der Interessenvertretung durch die Parteien im Herbst 1991 (Spaltenprozente)**

Für die soziale(n) Gruppe(n) ...	Gesamtdeutschland	alte Länder	neue Länder
... setzen sich Parteien ein	59	64	36
Keine Partei setzt sich ein	41	36	64

Quelle: vgl. Abbildung 2.

Liste von 15 sozialen Gruppen entweder eine ganz bestimmte oder alle Parteien gleichermaßen einsetzen. Der Vergleich zwischen West und Ost macht aber ein drastisches Gefälle sichtbar: 64 Prozent der Deutschen West stehen nur 36 Prozent der ostdeutschen Bürger gegenüber, die davon überzeugt sind, daß die Interessen jeder Bevölkerungsgruppe durch mindestens eine der politischen Parteien vertreten werden. Umgekehrt zeigt die Summe der kritischen Äußerungen gegenüber dem Parteeinsatz je Befragten fast doppelt so viele Unzufriedene in Ost- wie in Westdeutschland.

Was bedeuten nun diese Äußerungen der Unzufriedenheit im Zusammenhang mit der Entwicklung politischer Einstellungen? Sie signalisieren zunächst einmal, daß die mentale Integration zwischen größeren Gruppen der ostdeutschen Bevölkerung und den politischen Parteien noch nicht abgeschlossen, jedenfalls im politischen Denken der mit dem Parteiensystem Unzufriedenen noch nicht präsent ist. Der Dialog zwischen Parteien und Bürgern über Ausmaß und Inhalt der berücksichtigungsfähigen und integrationsbedürftigen Interessen der verschiedenen sozialen Gruppen muß



**Tabelle 4: Gefühl der sozialen Benachteiligung oder Bevorzugung (Spaltenprozente)**

	Gesamtdeutschland	alte Länder	neue Länder
Bezugsgruppe ist benachteiligt	23,6	19,8	37,6
weder benachteiligt noch bevorzugt	66,0	68,2	58,1
bevorzugt	10,3	11,9	4,3
	100,0	100,0	100,0

Quelle: vgl. Abbildung 2.

offenbar verstärkt und vielfach erst noch in Gang gesetzt werden.

Während die Westdeutschen nach der Vereinigung auf die Kontinuität ihrer über 40jährigen Entwicklung vertrauen konnten, bedeutete der Beitritt der ehemaligen DDR für die Ostdeutschen vor allem die Hoffnung auf die langersehnte Anhebung des Lebensstandards sowie eine entsprechende Verbesserung der Wirtschaftsentwicklung und des Arbeitsmarktes. Diese Erwartungen standen vor dem 3. Oktober 1990 an der Spitze der Wunschliste der Ostdeutschen und verbanden sich mit sehr kurzfristigen Realisierungsperspektiven und der Hoffnung, Elemente ihres ehemaligen Sozialsystems in das vereinte Deutschland integrieren zu können<sup>22</sup>.

Die mit der Vereinigung erfolgte radikale Veränderung des politischen Alltags hat bei vielen Ostdeutschen nicht die Vorstellung verdrängen können, „Bürger zweiter Klasse“ zu sein<sup>23</sup>. Auf die Frage: „Was meinen Sie, gehören Sie selbst zu den Menschen oder einer Bevölkerungsgruppe, die in unserer Gesellschaft eher benachteiligt wird, die eher bevorzugt wird oder die weder benachteiligt noch bevorzugt wird?“ stuften sich im Herbst 1991 fast doppelt so viele Ostdeutsche (38 Prozent) als „benachteiligte Menschen“ ein als Westdeutsche (20 Prozent). Dies läßt sich nur damit erklären, daß die Selbsteinstufung im Hinblick auf die mit der Vereinigung übernommenen westlichen Standards für ökonomische und soziale Entwicklung erfolgte. Vergleicht man nämlich die demographischen Merkmale der Westdeutschen und der Ostdeutschen, z. B. im Hinblick auf vorhandene Einkommensunterschiede, lassen sich keine signifikanten Zusammenhänge mit dieser Selbsteinstu-

fung nachweisen. Umgekehrt rechnen sich dreimal so viele Westdeutsche zu den „bevorzugten Bevölkerungsgruppen“ (zwölf Prozent im Westen gegenüber vier Prozent im Osten; vgl. Tabelle 4).

Ein Blick auf die Ausprägungen der parteibezogenen Unzufriedenheit nach der unterschiedlichen Selbsteinstufung zeigt, daß die Mißbilligung der Parteien mit dem Gefühl der Benachteiligung steigt, was für West- wie Ostdeutschland – auf der Basis des jeweils unterschiedlichen Ausgangsniveaus – gleichermaßen gilt.

Die Unzufriedenheit über den fehlenden Einsatz der Parteien konzentriert sich bei den Ostdeutschen, bei denen das Gefühl der Benachteiligung am stärksten ausgeprägt ist: 40 Prozent der mit den Parteien Unzufriedenen in den neuen Ländern rechnen sich einer „benachteiligten Bevölkerungsgruppe“ zu. Eine spiegelbildliche Häufung der Zufriedenheitsäußerungen zeigt sich bei den westdeutschen Bürgern: 13 Prozent der mit den Parteien Zufriedenen in den alten Ländern rechnen sich zu den „bevorzugten Bevölkerungsgruppen“ (Tabelle 5).

Die extrem hohe Rate der Mißfallensäußerungen gegenüber den Parteien im Osten scheint sich aber nur in geringerem Umfang an die Adresse einzelner Parteien und ihre ideologischen und programmatischen Ziele zu wenden. Vielmehr besteht Anlaß zu der Annahme, daß sich der Vorwurf unzureichender Interessenberücksichtigung von Seiten der Ostdeutschen mehrheitlich an die Parteiendemokratie westdeutscher Prägung insgesamt richtet.

Die Zufriedenheit mit der Demokratie wurde zwar auch in Westdeutschland „zu keinem Zeitpunkt seit Beginn der achtziger Jahre so niedrig gemessen ... wie im Herbst 1991“<sup>24</sup>. Jedoch äußerten

22 Vgl. Peter Gluchowski/Carsten Zelle, Demokratisierung in Ostdeutschland, in: Peter Gehrlich/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hrsg.), Regimewechsel, Demokratisierung und politische Kultur in Osteuropa (i.E.).

23 Vgl. Das Profil der Deutschen. Was sie vereint, was sie trennt, in: Spiegel Spezial, (1991) 1, S. 16.

24 Vgl. P. Gluchowski/C. Zelle (Anm. 22); s. a. Viola Neu/Carsten Zelle, Der Protest von Rechts. Kurzanalyse zu den Wahlerfolgen der extremen Rechten, Interne Studien 34, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin 1992, S. 5 ff.



**Tabelle 5: Einschätzung des Parteeinsatzes nach dem Gefühl sozialer Benachteiligung oder Bevorzugung (Spaltenprozent)**

	Einsatz der Parteien für soziale Gruppe(n) . . .			
	alte Länder		neue Länder	
	ist vorhanden	fehlt	ist vorhanden	fehlt
Bezugsgruppe ist benachteiligt	17,5	24,3	31,9	39,9
weder benachteiligt noch bevorzugt	69,6	65,8	63,0	56,1
bevorzugt	12,9	10,0	5,1	4,0
	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: vgl. Abbildung 2.

sich im vorigen Jahr im Westen immerhin 81 Prozent positiv zur Demokratie in der Bundesrepublik, während es im Osten mit 72 Prozent deutlich weniger waren. Inwieweit hier strukturelle oder akute Problemlagen angesprochen sind, läßt sich auf der Grundlage dieser Daten allerdings nicht unterscheiden.

In die gleiche Richtung zielt die Feststellung von Jung, der die ausgeprägten Unterschiede im „allgemeinen Wohlbefinden in der Bundesrepublik“ bei West- und Ostdeutschen auf Identifikationsprobleme der Ostdeutschen mit dem politischen System zurückführt: „Während Ende 1991 in den alten Bundesländern ca. 85 Prozent aller Befragten angaben, sich in der Bundesrepublik ausgesprochen oder ziemlich wohl zu fühlen, machte diese Gruppe in den neuen Bundesländern nur etwa die Hälfte aller Befragten aus. Offensichtlich gibt es trotz der überwältigenden Befürwortung der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern weiterhin nicht unbeträchtliche Identifikationsprobleme mit der Bundesrepublik sowie mit ihrem politischen und wirtschaftlichen System.“<sup>25</sup>

„Die geringe Demokratiezufriedenheit in Ostdeutschland korrespondiert mit dem niedrigeren Vertrauen in die verschiedenen politischen Institutionen . . . Nicht eine einzige aus einer Liste von neun Institutionen kann sich hier auf das Vertrauen einer Mehrheit der Bevölkerung stützen.“<sup>26</sup> Bei fehlendem Systemvertrauen darf es aber nicht

verwundern, wenn auch das Ansehen der Parteien in Mitleidenschaft gezogen wird. Hierbei ist von einer wechselseitigen Verstärkung negativer Einschätzungen auszugehen. „Allem Anschein nach wird man die mit der Vereinigung im ganzen Deutschland wirksam werdenden Veränderungsschübe sozialen, kulturellen und politischen Wandels höher veranschlagen müssen, als in Westdeutschland zunächst wahrgenommen wurde.“<sup>27</sup>

Unter den erschwerten Bedingungen der neunziger Jahre steht den Volksparteien ihre härteste Bewährungsprobe erst noch bevor: „Keiner Organisation gelingt es . . . gegenwärtig, massenhaft dauerhafte Mitgliedschaften zu bilden: . . . Die klassischen Milieus, aus denen die Parteien ihre Mitglieder rekrutieren, laufen auseinander . . . Als weiterer Unsicherheitsfaktor kommt das Verhalten der Ostdeutschen hinzu, die sich an die westliche Parteiendemokratie erst noch gewöhnen müssen . . .“<sup>28</sup> Will man Radunski Glauben schenken, wird in den Bundeszentralen der großen Parteien bereits fieberhaft an der Neuorganisation der „Volkspartei der neunziger Jahre“ gearbeitet. Unserer Parteiendemokratie wäre zu wünschen, daß diese Bemühungen nicht nur organisations- und programmpolitisch, sondern vor allem auch integrationspolitisch von Erfolg gekrönt sein werden.

<sup>25</sup> Helmut Jung, Neue Märkte im Osten. Sozialer und politischer Wandel und neue Konsumgewohnheiten in den neuen Bundesländern, interne Studie, BASISRESEARCH, Frankfurt/M.-Dresden 1992.

<sup>26</sup> Vgl. P. Gluchowski/C. Zelle (Anm. 22); s. a. Ursula

Feist, Zur politischen Akkulturation der vereinten Deutschen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11-12/91.

<sup>27</sup> Hans-Joachim Veen, Radikaler Veränderungsschub – Wählergesellschaft und Parteiensystem nach der Vereinigung, in: Civitas (i.E.).

<sup>28</sup> Peter Radunski, Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994, in: Sonde, (1991) 4, S. 3.



## Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtungen

---

### I. Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen

---

#### 1. Wandel des Parteiensystems

Die beiden großen Parteien in Deutschland gingen aus speziellen Milieus hervor. Die liberalen Parteien entstanden im Netz der Vereinigungen des Bürgertums. Die Sozialdemokratische Partei entwickelte sich aus den Gewerkschaften. Parallel hierzu formierte sich das Zentrum in den vielfältig verflochtenen Institutionen des katholischen Milieus. Es dauerte bis in das 20. Jahrhundert hinein, bis Sozialdemokraten und Zentrum sich gegenüber ihren Milieus als eigene Institutionen mit eigener Willensbildung emanzipieren konnten; die Liberalen hatten sich bereits früher verselbständigt. Dennoch blieb es für die Funktionäre der Parteien üblich, daß sie zugleich Mitglieder in vielfältigen Vereinigungen waren. Damit wurden sie zu Schnittpunkten eines Netzes gegenseitiger Einflüsse.

Aus den Milieuparteien, von Lepsius und anderen als politisch-moralische Milieus bezeichnet, wurden in der deutschen Nachkriegszeit die Volksparteien. Nach Kirchheimer ist für diese eine Entwicklung zum Berufspolitiker kennzeichnend, dessen wichtigste Anliegen die Erneuerung seiner Kandidatur und die sich anschließende Wahl sind<sup>1</sup>. In diesen Volksparteien ist eine Spannung zwischen Berufspolitikern und der großen Mitgliedschaft unvermeidlich. Durch die Mitglieder werden die Berufspolitiker immer wieder gezwungen, die Prioritäten eines sehr großen Personenkreises neben ihren eigenen Vorstellungen möglichst gleichgewichtig zu berücksichtigen.

1 Zur Konzeption der Milieuparteien als „mehrdimensional abgrenzbare politische Gesinnungsgemeinschaften“ vgl. M. Rainer Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur: Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Wilhelm Abel u. a. (Hrsg.), *Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte*, Stuttgart 1966, S. 331–393; für die Konzeption der Volkspartei gilt als Klassiker Otto Kirchheimer, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6 (1965) 1, S. 20–41.

Inzwischen ist ein Riß zwischen Amateuren und Profis der Politik erkennbar, der sich zugunsten der Berufspolitiker auswirkt. Noch steht der Berliner Senator Peter Radunski, der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU, in der Öffentlichkeit allein mit seiner Forderung, statt Mitgliederwerbung müsse die Spendenwerbung Priorität haben. Nach ihm müssen sich die Parteien zu Kaderparteien entwickeln, deren Kern die Fraktion der Mandatsträger ist<sup>2</sup>. Der für die Nachkriegszeit so kennzeichnende Dualismus von Mitgliederpartei und Fraktion, der eine wesentliche Begrenzung der Macht der Parlamente bedeutete, wäre damit bloße Vergangenheit<sup>3</sup>.

Die systematischen empirischen Untersuchungen sind nur begrenzt hilfreich, um diese Entwicklung und den Zustand der Verflechtung der Parteien mit ihrer Umwelt besser zu verstehen. Von solchen systematischen empirischen Erhebungen sind die über Lokalparteien die inhaltlich ergiebigsten; die über Parteien auf der Bundesebene sind durchweg bloße Statistiken der Merkmale von Positionsinhabern; Untersuchungen über Landesparteien fehlen weitgehend. Damit spiegelt die Reihenfolge des verfügbaren Materials auch das Empfinden von Bedeutsamkeit der Probleme der verschiedenen Ebenen bei den Berufspolitikern wider<sup>4</sup>.

#### 2. Prägend für das deutsche Parteiensystem: Lokal- und Kreispolitik

In allen Ländern mit einer langen demokratischen Tradition leben Parteien als Vereinigungen und Netzwerke vorrangig lokal<sup>5</sup>. Das hat sich auch in der Bundesrepublik so entwickelt, wobei eine entscheidende Akzentverlagerung der Willensbildung hin zur lokalen bzw. Kreisebene in den siebziger

2 Vgl. Peter Radunski, *Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994*, in: *Sonde*, (1991) 4, S. 3–8.

3 Vgl. Rudolf Wildenmann, *Partei und Fraktion. Ein Beitrag zur Analyse der politischen Willensbildung und des Parteiensystems in der Bundesrepublik*, Meisenheim 1954.

4 Nähere Literaturangaben finden sich bei Erwin K. und Ute Scheuch, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek 1992.

5 Vgl. Andreas Engel, *Basisbezug in der Kommunalpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 25/90.



Jahren erfolgte. Damals wurde es üblich, daß die Nominierung für ein Wahlamt die Kandidatur in einem Wahlkreis zur Voraussetzung hatte. Inzwischen wurden die Interessen und Maßstäbe, die für die Lokal- und Kreispolitik bestimmend sind, ebenfalls maßgeblich für die Personalauswahl für Mandate auf allen Ebenen des politischen Systems.<sup>6</sup>

Die lokalen Abgeordneten sind nicht so sehr als „Parteisoldaten“, die nebeneinander kämpfen, zu verstehen, sondern als Schnittpunkte von Netzwerken. Die persönlichen Netzwerke innerhalb der Politik scheinen dabei wichtiger zu sein als die außerpolitischen Netzwerke<sup>6</sup>. Innerparteilich sind die persönlichen Freundeskreise die wichtigste Orientierung – vor den Beziehungen zum Apparat der überregionalen und der lokalen Partei. Für außerparteiliche Rückbindungen sind politisierte Verbände bedeutsamer als lokale gesellige Vereine und diese wiederum etwas wichtiger als Beiräte mit Lokalbezug (wie etwa schulische Ämter). Dennoch kann als Summe der vielen Auswertungen bei Engel gesagt werden, daß die Vereinsmitgliedschaften von entscheidender Bedeutung für die Lokalpolitiker werden, weil dadurch die Chancen der Nominierung erhöht werden. Felix Kuballa ermittelte 1989 bei den 26 Mitgliedern des Rates der 10 000 Einwohner-Gemeinde Kall in der Eifel 167 Vereinsmitgliedschaften. Kirchenchor, freiwillige Feuerwehr, Fußball- und Schützenverein hatten alle Politiker als Vorsitzende. Die Partei erwartet dabei vom Mandatsträger, daß er für die Partei als Ombudsmann in die Vereine hinein wirkt<sup>7</sup>.

Die Richtung der Einflußnahme kehrte sich inzwischen gegenüber dem Beginn des Parteiensystems um: Parteien entstanden als politisierte Teile von Milieus, als deren Agenten; als Volksparteien überspannen sie mehrere Milieus und verselbständigen sich diesen gegenüber; im heutigen Stadium parteipolitisieren sie vordem politikfernere Institutionen.

Entscheidend für die Einwirkung der Parteien auf die Milieus und Organisationen sind die „Mehrfunktionsträger“: Von den Politikern auf Kreisebene haben fast alle auch lokale Ämter – mit Ausnahme der Politiker der FDP; dort ist die Ämterhäufung innerhalb der Politik erstaunlicherweise geringer<sup>8</sup>. Umgekehrt hat etwas mehr als die

Hälfte der Lokalpolitiker keine Ämter auf Kreisebene. Die Kreisebene bedeutet also für die Politiker eine Bündelung von Einfluß, meist aber nicht gleichzeitig einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Bundeskarriere. Hier sind die Verbindungen heute eher gering<sup>9</sup>. Die Lokalebene ist neben der Verflechtung von Kreis- und Lokalfunktionen für Mehrfunktionsträger der wichtigste Aktionsraum.

Von 1 663 befragten Mandatsträgern können nach der Untersuchung von Engel in Nordhessen bei der SPD 52,6 Prozent und bei der CDU 53,6 Prozent als Mehrbereichsfunktionäre eingestuft werden. Diese politischen Mehrfachfunktionäre sind zugleich bevorzugt Funktionäre lokaler Vereinigungen und Mitglieder weiterer lokaler Gremien. Das ist der entscheidende Schritt zum De-facto-Berufspolitiker. Selbst bei kleinen Gemeinden läßt sich eine solche Tendenz zum Berufspolitiker feststellen.

Von den Mandatsträgern auf lokaler Ebene kann man im Hinblick auf ihren Einfluß auf die Parteien und das politische Vorfeld 41 Prozent als Lokalgrößen zweiten Ranges bezeichnen<sup>10</sup>. Aufgrund der nordhessischen Untersuchung kann der Anteil der „zentralen Verknüpfer“ auf 17 Prozent der Kreistagsabgeordneten geschätzt werden. Darüber hinaus kann aufgrund dieser Erhebung, bei der vornehmlich die Parteistruktur und Ratszusammensetzung kleinerer Gemeinden untersucht wurde, bei etwa vier Prozent der über 1 600 befragten Personen von zentralen Machtfiguren gesprochen werden. Diese zentralen Machtfiguren sind bei der SPD etwas häufiger vertreten als bei der CDU. In der nordhessischen Untersuchung lassen sich zwei Arten von Multifunktionären identifizieren: Volkstribüne, die sich als Matadore der Bevölkerung verstehen, und Lokalgrößen, die sich als Führer ihrer Partei und als Artisten sehen, denen die Verknüpfung von Einzelinteressen zu einer Politik der Partei gelingt<sup>11</sup>. In beiden Fällen verläuft der Einfluß eindeutig von den Multifunktionären zur Partei und nicht umgekehrt. Fachleute kommen auf der lokalen Ebene kaum zum Zuge. Einflußnahmen scheinen denn auch nur punktuell möglich; sie bestimmen nicht die Linien der Parteien<sup>12</sup>.

In der Diagnose von Engel wird die geringe Bedeutung der Partei als überlokaler Apparat richtig eingeschätzt, die Wichtigkeit von Cliquen aber unterschätzt. Letztere sind die real existierenden

6 Vgl. ders., *Wahlen und Parteien im lokalen Kontext*, Frankfurt/M. 1988.

7 Vgl. Felix Kuballa, *Den Staat zur Beute machen?*, WDR-Sendung vom 20. Juli 1989 (hektographiert).

8 Vgl. A. Engel (Anm. 6), S. 56ff.

9 Vgl. ebd.

10 Vgl. ebd., S. 175ff.

11 Vgl. ebd., S. 322.

12 Vgl. ebd., S. 183.



Politiker, für welche die Partei nur eine Bezugsgröße neben anderen ist.

## II. Lokale Interessenverflechtungen

### 1. Politik als Verschränkung von Lebensbereichen

Selbstverständlich sind die politischen Verhältnisse in den einzelnen Kommunen nicht identisch. Wie eine Untersuchung von Oscar W. Gabriel in 49 größeren Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz zeigt, sind diese Unterschiede sogar systematischer Art<sup>13</sup>. Wo Länderverfassungen die Abwahl eines Mitgliedes der Verwaltungsspitze erschweren und deren Amtszeit länger als die der Räte ist, gibt es eine Tendenz zu „übergroßen Koalitionen“ (d. h. zu mehr als der minimalen Zahl der Sitze, die für eine Mehrheit benötigt werden). Dagegen erlaubt die hessische Gemeindeordnung die Abwahl der hauptamtlichen Magistratsmitglieder nach einer Kommunalwahl. Diese Regel scheint eine Parlamentarisierung der Gemeindepolitik mit der Herrschaft einer Mehrheitsfraktion zu begünstigen. Für Deutschland ist das allerdings ein Bruch mit der Tradition und auch heute noch nicht typisch<sup>14</sup>.

Gabriel findet eine seit Anfang der siebziger Jahre zunehmende Tendenz der politischen Parteien, die Kontrolle über kommunale Personal- und Sachentscheidungen zu übernehmen. Hier hat sich inzwischen als Systemeigenschaft ein Mischsystem durchgesetzt: eine Mischung zwischen Konkordanzdemokratie (wie es in Deutschland üblich war) und konkurrenzdemokratischen Zügen, bei einem Vorherrschen von Proporzarrangements<sup>15</sup>.

Die Literatur geht auch heute noch davon aus, daß die Leitung einer Kommunalverwaltung eine rein fachbezogene Aufgabe sei, die deshalb von parteipolitischen Gesichtspunkten ziemlich frei bleibt<sup>16</sup>. Bei der Auswahl sollen fachliche Fähigkeiten der bei weitem wichtigste Gesichtspunkt sein. Nach den Analysen in Oberreuter u. a. dürfte dies aber vornehmlich nur noch in Baden-Württemberg häufig der Fall sein<sup>17</sup>.

13 Vgl. Oscar W. Gabriel, Das lokale Parteiensystem zwischen Wettbewerbs- und Konsensdemokratie: Eine empirische Analyse am Beispiel von 49 Städten in Rheinland-Pfalz, in: Dieter Oberndörfer/Karl Schmitt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991, S. 385 ff.

14 Vgl. ebd., S. 386.

15 Vgl. ebd., S. 383.

16 Vgl. Franz-Ludwig Knemeyer/Katrin Jahndel, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart 1991, S. 18.

17 Vgl. Heinrich Oberreuter, Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik, in:

Lokalpolitiker haben den Eindruck, der Verwaltung ausgeliefert zu sein. „Im Zentrum kommunaler Entscheidungsprozesse steht die Verwaltung“ schließt Dietrich Fürst in seiner Habilitationsschrift über kommunale Entscheidungsprozesse<sup>18</sup>. Es gebe zwar fortwährend als Tauschprozesse konzipierte Versuche wechselseitiger Einflußnahme, aber insgesamt herrsche der Einfluß der Verwaltung vor, weil diese wegen des Eigenlebens der Ressorts und Abteilungen überhaupt nicht zentral zu steuern sei<sup>19</sup>. Daß Kommunalverwaltungen in größeren Städten in weitgehend selbständige Kleinbürokratien mit Eigenleben zerfallen, ist nicht zweifelhaft, aber daraus folgt keineswegs schon eine Ohnmacht der Politiker. Der Zerlegung einer Verwaltung in partikuläre Einzelbürokratien entspricht eine Partikularisierung der lokalen Parteien, die ebenfalls zur Klammer für Fachbereichsmonaden werden, in denen sich Ausschußpolitiker, Amtsleiter und Betroffene zusammenfinden. Die politische Vertretung und die Verwaltung durchdringen einander – insbesondere in den Großstädten. Die eigentlichen Entscheidungszentren sind heute die Fraktionen. Entsprechend wird geurteilt: Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind nur noch Formsache, weil die Fraktionen die Vorentscheidungen treffen<sup>20</sup>.

Die Sachbezogenheit der Kommunalpolitik wird durch die Systeme der Vorteilsnahme beeinflusst. Vorteilsnahme ist risikobehaftet, wenn der politische Gegner daran nicht teilnimmt. So fördert ungeachtet aller Versuche der bundesweiten Steuerung lokaler Parteigliederungen diese Vorteilsnahme durch Politiker die Stabilität von Mischsystemen auf der Ebene der Kommune. Vorteilsnahmen sind die politische Voraussetzung auch für das Berufspolitikertum auf Kommunalebene; denn nur durch Vorteilsnahme wird die Existenz als Berufspolitiker finanziell möglich und darüber hinaus attraktiv.

So, wie das real existierende politische System auf der Ebene der Gemeinden und Kreise sich entwickelte, muß es mit einer Lebenslüge leben: daß Politik ein Ehrenamt sei, bei dem die Amtsinhaber als Vertreter der Bevölkerung der Verwaltung Auf-

Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990.

18 Dietrich Fürst, Kommunale Entscheidungsprozesse: Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Baden-Baden 1975, S. 25.

19 Vgl. ebd., S. 281.

20 Zur Spannung zwischen staatlichen Aufgaben und Parteipolitik vgl. Eberhard Holtmann, Kommunalpolitik im politischen System der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/90, S. 63 f.



träge erteilen und deren Ausführung kontrollieren. Wird darüber hinaus berücksichtigt, daß im Zusammenhang mit der Vorteilsnahme Berufspolitikern das Hineinregieren in die Ämter zur Gewohnheit wurde, dann ist das Mandat ein Vollberuf. Die dafür offiziell gezahlten Gelder lassen das Amt höchstens für einen Angehörigen des öffentlichen Dienstes attraktiv werden, weil er die Rücksichtnahme seines Arbeitgebers für seine politische Betätigung erwarten kann.

Die politischen Machtverhältnisse unterscheiden sich selbstverständlich nach Gemeindegrößen. Die Parteipolitisierung wird erst ab einer Gemeindegröße von etwa 10 000 häufig<sup>21</sup>. Hinzu kommen Unterschiede nach Ländern. Im Land Rheinland-Pfalz, das Gabriel untersuchte, kann nur in etwa 30 Prozent der Fälle von einer kommunalen Führungsrolle einer der Parteien gesprochen werden; in Nordrhein-Westfalen werden dagegen 90 Prozent aller Mandate von den Parteien kontrolliert. An der Auswahl des kommunalen Führungspersonals nimmt höchstens ein Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung teil.

Deutsche Parteien sind nach ihren Organisationsstatuten kein lockeres Bündnis lokaler Parteien, diese sind vielmehr Untergliederungen von föderalistisch aufgebauten Bundesparteien. Im Zeitverlauf haben sich jedoch die drei Ebenen der parlamentarisierten Politik weitgehend verselbständigt. Die Bezirke der SPD und die Landesverbände der CDU kooperieren mit den Bundeszentralen als Partner und nicht als Befehlsempfänger. Die Kommunalpolitik ist ihrerseits gegenüber den Bezirken bzw. Landesverbänden ziemlich autonom, wobei die eigentliche Machtebene die Kreisverbände sind. Hier kann von außen schon deshalb nur wenig hineinregiert werden, weil Politik als Beruf kommunal finanziert wird.

## 2. Vorteilsnahme als Systemeigenschaft

Da offiziell nicht nur die Räte kleinerer Gemeinden, sondern auch die Kreistagsabgeordneten und die Stadtverordneten der größeren Städte Amateure sein sollen, tatsächlich aber in den Städten ihr Mandat als Beruf ausüben, muß dies durch Vorteilsnahme finanziert werden. Diese ist in Deutschland leichter als in manchen anderen Ländern zu sichern, weil hier die Vorstellungen von Interessenkonflikten wenig praktische Bedeutung haben.

21 Vgl. Jörg Ueltzhöffer, Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, Berlin 1975.

Beispielsweise übernehmen die Rechtsvertretung der Stadt Köln vor Gericht im Wechsel Kanzleien, die der CDU zugeordnet werden (z.B. die der Stadtverordneten Esser, Artzinger-Bolten und Bietmann) oder der SPD (z.B. die frühere Kanzlei Siep und Burger). Eingeführt worden war diese parteiübergreifende Art von lukrativer Aufgabenteilung mit der Begründung, Ratsherren dürften schließlich keine Prozesse gegen die Stadt Köln führen. Als finanzieller Ausgleich für diesen – bloß hypothetischen – Verlust soll dann die Übertragung der Rechtsvertretung der Stadt dienen.

Aus Architektenkreisen wird erzählt, ihnen würden, wenn sie sich um die Genehmigung von Projekten durch die Stadt Köln bemühten, wärmstens Firmen empfohlen, mit denen sie zusammenarbeiten sollten: Firma X würde die CDU, Firma Y die SPD und die Firma Z die FDP geneigt stimmen, für das gewünschte Projekt zu votieren.

Das wichtigste Instrument der Vorteilsnahme sind jedoch die in einer Holding zusammengefaßten Ausgründungen städtischer Dienstleistungen als nun privatrechtlich verfaßte Betriebe. Die Aufsichtsratspositionen und gelegentlich auch Geschäftsführerposten werden während der Amtszeit der Stadtverordneten zur Ergänzung ihres Einkommens benutzt. Ein Beispiel sind die 95 000 DM, die der CDU-Stadtverordnete Rechtsanwalt Meyer jährlich als Geschäftsführer der Gesellschaft erhielt, die für die Stadtparkasse die Vermietungen ihres Hausbesitzes betreut. Noch wichtiger sind die ausgegründeten Betriebe als Instrument der Versorgung nach Aufgabe des politischen Amtes.

Politik in Köln ist nun einmal der großflächige Klüngel mit Posten. Damit ist so viel zu gewinnen, daß die Personalauswahl in Politik und Verwaltung verdorben ist. Viele möchten das ändern, aber die Verfilzung ist so umfassend, daß Einzelkämpfer keine Chance haben. Auch Medien können dann nichts mehr bewirken: Die „Fälle“ werden ausgesessen.

Das ist nicht nur in Köln so, und vielleicht in manchen anderen Städten noch schlimmer. Aber auch in Köln ist der Filz viel mehr als Begünstigung bei Posten. Von jedem, der nach oben kommen will, wird erwartet, daß er Dankeschulden für Vorteile beim Klüngeln macht. Erst mit bezeichnenderweise so genannten Leichen als Pfand wird ein Neuer vertrauenswürdig für das Establishment.

Der Kölner Stadt-Anzeiger publizierte 1988, also mit erheblicher zeitlicher Verspätung, ein Geheimpapier, das nach der Kommunalwahl 1979 zwischen SPD und FDP beschlossen worden war. Die „ver-



tragschließenden Parteien“ hatten damals unter der Federführung von Herterich, SPD, und Winkler, FDP, ein Paket von gleich 14 hohen Posten bei der Stadtverwaltung und in den städtischen Unternehmen unter sich aufgeteilt. Bis hinunter zur Abteilungsleitererebene schoben die geheim tagenden Politiker Posten hin und her. Wer nicht in ihr Konzept paßte, mußte versetzt werden – selbst wenn dafür rechtlich der Oberstadtdirektor (und nicht die Parteien) zuständig war.

Klüngel-Absprachen halten auch über einen Fraktionswechsel hinweg. 1984 scheiterte die FDP bei der Kommunalwahl am Wählerwillen und schied somit aus dem Bündnis aus; aber noch 1988 sollen alle Personen, deren Beförderung nicht zuletzt dank ihres Parteibuches mit der Vereinbarung 1979 sichergestellt worden war, noch in Amt und Würden gewesen sein. Die Hälfte der sechs Sozialdemokraten, die 1979 das 14-Posten-Klüngelpaket unterzeichneten, sind heute noch im Rat der Stadt Köln: Dr. Klaus Heugel, Dr. Wilhelm Vollmann, Heinz Lüttgen<sup>22</sup>.

### 3. Das Innenleben von Parteien

Ein wichtiger Umstand für die politische Entfremdung einer wachsenden Zahl von Wählern ist der aus dem Personal-Kartell folgende Zustand der Parteien. Sowohl SPD wie CDU sind in Lager zerfallen. Bei der CDU hat dies vorwiegend persönliche Gründe, bei der SPD neben persönlichen auch weltanschauliche Ursachen.

Ab Mitte der achtziger Jahre ließen sich in der Kölner SPD drei Gruppen unterscheiden. Einmal gab es den in vielen Kommunen bestimmenden Konflikt zwischen linken und rechten Flügeln in der SPD, vorwiegend zwischen gewerkschaftsnahen Parteifunktionären und solchen mit Berufen der „neuen Mittelschicht“. Dann kam ein Konflikt innerhalb des bis dahin eindeutig dominierenden rechten Flügels hinzu, der zwischen einer Gruppe um den Bundestagsabgeordneten Günter Herterich einerseits und SPD-Fraktionschef Dr. Klaus Heugel sowie Fraktionsgeschäftsführer Anton („Toni“) Klefisch andererseits ausgetragen wurde. Wie in den Stadträten in Nordrhein-Westfalen üblich, gründete sich deren Einfluß auf die beiden wichtigsten Machtpositionen, die es in den Lokalparlamenten gibt: Von ihren Ämtern als Fraktionsvorsitzender und Fraktionsgeschäftsführer herrscht man, in Abstimmung mit dem Parteivorsitzenden und den Partnern der an-

deren großen Parteien, über Verwaltung und Stadt.

Der Konflikt innerhalb der Parteirechten entzündete sich anlässlich der Ankündigung Herterichs, er werde wieder in die Kommunalpolitik Kölns zurückkehren. Herterich war vor Heugel ab 1975 der starke Mann der SPD gewesen, ja der stärkste Politiker in Köln überhaupt. Deshalb löste seine Ankündigung einer Rückkehr die Gegenreaktion des von ihm selbst inzwischen installierten Führungsduos aus. Seither wurde von Heugel/Klefisch die Herterich-Gruppe, die zu Beginn der vorletzten Amtsperiode in der 45köpfigen SPD-Fraktion noch acht Abgeordnete stellte, bis auf einen Abgeordneten ausgeschaltet.

Die Ausgrenzung des Herterich-Flügels erreichte der zuvor lange Zeit in der Partei stark angeschlagene Heugel-Clan durch ein Personalpaket, das den linken Flügel um Parteichef Kurt Uhlenbruch mit einschloß. Wie in Köln üblich, soll hierüber ein förmlicher Vertrag – so die Gerüchte – geschlossen worden sein. Berichtet wird die Wendung: „Die vertragschließenden Parteien, im folgenden die Linken und die Rechten genannt“. In den Topf wurden zur Verteilung gelegt: ein Mandat im Europaparlament, ein Bundestagsmandat, drei Landtagsmandate, die Position des Sozialdezernenten und zwei Amtsleiterposten. Die Positionen wurden zwischen den Heugel-Rechten und der ParteiLinken aufgeteilt. Bei der Wahl des Personaldezernenten, was als Schlüsselerbscheidung für die zukünftige Versorgung mit Posten galt, konnte Heugel seinen Kandidaten durchsetzen<sup>23</sup>.

Bei der CDU gibt es seit längerer Zeit zwei Gruppierungen, die aber nicht den Parteiflügeln links oder rechts zuzuordnen sind. Es handelt sich vielmehr um das Weiterleben einer Clique, die seit langer Zeit die Kölner CDU beherrscht, und eine Gruppe, die eine Wachablösung versuchte.

In einer Nachtsitzung des CDU-Kreisparteitages in Ehrenfeld 1987, die in die Kölner Lokalchronik als „Nacht der langen Messer“ eingegangen ist, erhielt die neue Blömer-Gruppe ein leichtes Übergewicht, das sie allerdings nur zurückhaltend nutzte. Seitdem gab es pausenlos Verhandlungen, die schließlich zu zwei Geheimdokumenten führ-

22 Vgl. Friedrich K. Kurylo, Kölner Klügel mit Brief und Siegel. Wer abgeschoben wurde, konnte sein Gesicht wahren, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 20. Oktober 1988.

23 Vgl. Heinz Tutt, Kampf um Macht und Karrieren. SPD vor der Wahl des städtischen Personaldezernenten, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 28. November 1987; ders., Landtagsmandate als Belohnung geboten?, in: ebd. vom 4. Dezember 1987; Klaus Zöller, Handel um Posten. SPD-Gruppenstreit, ebd.; Heinz Tutt, Ein Parteitag voller Harmonie und Zuversicht, in: ebd. vom 29. Juni 1988.



ten, die für den Stil der Politik in Köln von exemplarischer Bedeutung sind.

Diese Geheimdokumente wurden erst mit großer Verzögerung auf dem Kreisparteitag der CDU am 23. Oktober 1989 bekannt, als die Blömer-Gruppe sich nicht mehr an die vereinbarte Parität hielt. Für einen frei werdenden Listenplatz für den Landtag – der bisher von dem einzigen Neutralen in der Führungsclique, Ottmar Pohl, besetzt war – wurde Richard Blömer durchgesetzt, der zuvor gemäß der Vereinbarung auf dem fünften Platz gestanden hatte. Aus Rache veröffentlichte Rolf Bietmann eines der Geheimdokumente<sup>24</sup>.

Angesichts solcher Verabredungen sind Parteitage naturgemäß durchweg eine Farce. Hier ist die Parteiführung lediglich bemüht, ein eventuelles Ausbrechen der Basis abzublocken. Im März 1988 hatten sich die Spitzen der beiden Clans darauf verständigt, den Delegierten lediglich eine Blockabstimmung vorzuschlagen mit der genauen Zahl von Kandidaten, wie Plätze im Vorstand zu besetzen waren. Der Wahlzettel sah nur ein Ja oder ein Nein zum ausgehandelten Block vor. Ein Aufstand der Delegierten erzwang eine Einzelabstimmung. Obwohl es keine Gegenkandidaten gab, erhielten von den vorgeschlagenen 25 Kandidaten des ausgeklügelten Vorschlagsbündels nur fünf mehr als 50 Prozent der Stimmen. Ein Fünftel der ausgehandelten Kandidaten erreichte nicht einmal 40 Prozent<sup>25</sup>!

---

### III. Parteipolitische Durchdringung

---

#### 1. Parteipolitisierung von Wirtschaftsunternehmen

Bei den herrschenden Cliquen in der Kölner Politik geht es im Alltag um Vorteilsnahme, insbesondere in offiziell politikfreie Institutionen hinein. Das kann nur gelingen, wenn sich die miteinander in Konflikt befindlichen Gruppen – zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien – vorab auf Spielregeln verständigen. Die Hauptpreise in diesen Einflußkämpfen sind Positionen in Gremien, auf die der Rat politisch zugreifen kann.

Wie andere Städte auch hat die Stadt Köln vor 30 Jahren frühere Regiebetriebe als Betriebe mit privatrechtlicher Form ausgegliedert; sie unterliegen

damit nicht der normalen Kommunalaufsicht. Die Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) und die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke (GEW) sind davon die größten. In Köln sind durch diese Praxis inzwischen gleichsam zwei städtische Verwaltungen entstanden: die Stadtverwaltung (regulär) mit 24 000 Bediensteten und der Stadtwerkekonzern mit 7 000 Mitarbeitern.

Der Stadtwerkekonzern ist vielfach untergliedert. Je nach Zählung kommt man auf bis zu 18 selbständige Firmen<sup>26</sup>. Die von der Stadt Köln stark beeinflussten oder ihr gehörenden, aber ausgegliederten Gesellschaften sind in einer Holding zusammengefaßt: der Stadtwerke Köln GmbH. Von neun Direktoren und Vorstandsmitgliedern dieser Holding sind fünf Mitglieder der SPD und vier der CDU; sie alle verdienen jeweils über 100 000 DM, einige mehr als 300 000 DM<sup>27</sup>.

Die Gebührenzahler kosten die Politiker als Konzernherren mehr als nur die Gehälter. Sie haben auch gewaltige Pensionen mitzufinanzieren. 1991 wurde von Verhandlungen der Fraktionsspitzen von SPD und CDU berichtet, die selbst die Amtszeiten in der Fraktion auf die Pensionen aufgeschlagen sehen wollten.

Alle Firmen des Stadtwerkekonzerns haben ihre Aufsichtsgremien und Vorstände, was viele und teilweise hochdotierte Positionen für amtierende und ausgeschiedene Ratsmitglieder bedeutet. Ämterhäufung ist bei den Kerngruppen der Berufspolitiker verbreitet; bis zu fünf Aufsichtspositionen sollen – wie bei Oberbürgermeister Norbert Bürger, SPD<sup>28</sup> – gezählt worden sein. Bei den Kölner Verkehrsbetrieben waren 1990 zehn Stadtverordnete im Aufsichtsrat: fünf von der SPD, vier von der CDU, ein GRÜNER. Die Gemeinnützige AG für Wohnungsbau (GAG) hat zwei Vorstände: Einer war Ratsherr der CDU, der andere der SPD; der Prokurist ist ehemaliger Ratsherr der SPD. Auch bei der Grund und Boden GmbH findet sich das gleiche Strickmuster: ein Geschäftsführer war früher Vorsitzender der SPD, der andere ist CDU-Mitglied. Bei der Kölner Sportstätten GmbH war der Hauptgeschäftsführer Ratsmitglied der SPD; dafür ist der Prokurist der Wohnungsgesellschaft der Stadtwerke (WSK) ein früherer Stadtrat der CDU<sup>29</sup>. Inzwischen hat der Rat als Gremium, das die Stadtwerke über den Aufsichtsrat kontrollieren

24 Vgl. Heinz Tutt, Zurück blieb ein Scherbenegericht, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 25. Oktober 1989.

25 Vgl. Erwin K. Scheuch, Generale mit halben Truppen, in: ebd. vom 12./13. März 1988.

26 Vgl. Heinz Tutt, Töchter werden immer mächtiger, in: ebd. vom 29. April 1991, S. 13.

27 Vgl. F. Kuballa (Anm. 7), S. 8.

28 Vgl. Helmut Böger, „Die Pensions-Absahner“, in: Bild am Sonntag vom 23. Februar 1992, S. 4.

29 Vgl. F. Kuballa (Anm. 7), S. 8.



soll, weitgehend den Überblick über die Vorgänge in diesen vielen Gesellschaften verloren<sup>30</sup>.

Spitzenmanager der großen Unternehmen beziehen ein Jahresgehalt von um die 300 000 DM. Bei der KVB setzen sich die Bezüge zusammen aus 192 000 DM Gehalt und einer *Erfolgsprämie* (trotz eines Defizits in Millionenhöhe), die bis zu 110 000 DM betragen soll<sup>31</sup>.

Die Berufspolitiker in den Ratsfraktionen erwartet beim Ausscheiden aus der aktiven Politik eine von den Parteien geförderte Karriere. In den letzten 40 Jahren haben die Partei- und die Fraktionsvorsitzenden sowie die Fraktionsgeschäftsführer in Köln alle eine solche Karriere gemacht. Für die GRÜNEN nannte Ratsherr Dieter Göbel dies spöttisch ein „Naturgesetz der Kölscher-Klüngel-Politik“<sup>32</sup>. Eine Minderheit stieg in Parlamente mit Berufspolitikern auf, die Mehrheit machte eine Karriere bei Betrieben, die entweder direkt oder indirekt von der Stadt abhängen. „Auf diesem zweiten Weg wird ihr Einkommen in der Regel verdrei- bis verfünffacht“, ermittelte Kuballa in der erwähnten Fernsehsendung<sup>33</sup>.

Das grüne Ratsmitglied Dieter Göbel, der diese Praktiken früher als „Endlagerung alter Politiker“ bezeichnete<sup>34</sup>, mußte sich in einer öffentlichen Ratssitzung allerdings seinerseits vorhalten lassen, im Rahmen der Haushaltsberatungen 1988 von der SPD gefordert zu haben, daß auch die GRÜNEN bei der Besetzung von Positionen in der Verwaltung und in städtischen Gesellschaften berücksichtigt werden sollten<sup>35</sup>. Die GRÜNEN sind längst in das Kartell der Vorteilsnahmen mit eingebunden.

## 2. Politisierung der Verwaltung

Bekannt ist in der Kölner Bevölkerung, daß die Spitzen der Verwaltung – die Beigeordneten – nach einem ausgehandelten Schlüssel für die Reihenfolge der Besetzung freierwerdender Positionen zwischen den Parteien aufgeteilt werden. Die Parteipolitisierung der Verwaltung geht jedoch sehr viel weiter. Auf diese Weise ist es den Parteien möglich, mit ihren Vorstellungen über Begünstigungen von Gruppen und Personen in der Verwal-

tung mit punktuellen Forderungen Gehör zu finden. Von Seiten der CDU wurde 1989 gefordert, daß zusätzlich zu den Behördenleitern (Beigeordneten) auch die Dienststellenleiter (Amtsleiter-ebene) mit nahezu 60 Positionen – die Aufgaben werden manchmal unterschiedlich abgegrenzt und zusammengefaßt – Gegenstand von Kartellabsprachen sein sollten.

Als Amtsleiter ist man (anders als der auf Zeit gewählte Beigeordnete) ein Lebenszeitbeamter. Von den jetzigen 52 Amtsleitern in führenden Positionen bei der Stadtverwaltung Köln sind über 80 Prozent Parteimitglieder. Die Mehrzahl gehört der SPD an<sup>36</sup>. Mitglied der CDU waren nur 9 Amtsleiter<sup>37</sup>. Tatsächlich ist auf der unteren Ebene die Schlagseite der Kölner Verwaltung zur SPD hin ausgeprägter als in den obersten Leitungspositionen. Inzwischen soll sich nach Aussagen leitender Beamter der Parteienproporz weit über die Geheimverträge hinaus bis hinunter auf die Obersekretärsebene (Besoldungsstufe A 8) auswirken. Wer nicht den Weisungen seiner jeweiligen Fraktionsspitze folge, sei als Beamter in seiner Beförderung bedroht.

Wahlbeamte, die im Zuge parteipolitischer und innerparteilicher Auseinandersetzungen in Mißkredit geraten sind, werden in Köln nicht wiedergewählt. Seit 1979 schickten Kölner Kommunalpolitiker fünf Dezernenten und einen Oberstadtdirektor in die „Frühpension“. Deren Gehalt muß bis zu ihrer Pensionierung von der Stadt zu über 70 Prozent weitergezahlt werden. Diese Behandlung von Beamten als eine Art „Wegwerf-beigeordnete“ (Rossa) belastet die Stadt Köln mit etwa 7,5 Mio. DM<sup>38</sup>.

Beide großen Parteien in Köln haben formelle Betriebsgruppen für „ihre“ Beamten. Diese sorgen dafür, daß der Partei in der Verwaltung nichts entgeht (im Bundesgebiet soll es mehr als tausend solcher Betriebsgruppen geben mit einem direkten Kontakt zu den Parteizentralen)<sup>39</sup>. Das Prinzip der Betriebsgruppen entspricht der Parallelisierung von staatlicher Verwaltung und Parteaufbau, wie sie im real existierenden Sozialismus gegeben war.

30 Vgl. H. Tutt (Anm. 26).

31 Vgl. ebd.

32 Protokoll der 48. Öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Köln vom 22. Juni 1988, S. 313.

33 Vgl. F. Kuballa (Anm. 7), S. 9f.

34 Vgl. Petra Herterich, Endlagerung alter Politiker, in: *Expreß* vom 17. Juli 1991.

35 Protokoll der 48. Öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Köln über den 4. Dringlichkeitsantrag der Fraktion „Die Grünen“ vom 20. Juni 1988 zum Thema Neubesetzung von Vorstandsposten, S. 319.

36 Vgl. F. Kuballa (Anm. 7), S. 13.

37 Vgl. Heinz Tutt, Fällt Etta Schiller nach Weiberfastnacht?, in: *Kölner Stadt-Anzeiger* vom 21. Februar 1990; Jochen Jurettko, Kölner Klüngel um Nachfolge von Kurt Rossa fordert Opfer, in: *Westfälische Nachrichten* vom 2. März 1990.

38 Vgl. Susanne Happe, Sechs Frühpensionäre läßt sich die Stadt 7,5 Millionen Mark kosten, in: *Kölnische Rundschau* vom 24. Mai 1991.

39 Vgl. F. Kuballa (Anm. 7), S. 14.



#### IV. Klüngel als System – und dessen Preis

Köln ist kein Einzelfall. Frankfurt, Berlin und Hamburg haben sich ebenfalls den Ruf als Städte erworben, in denen Politik und Vorteilsnahme ineinanderfließen. Aber auch über kleinere Städte wie Mannheim oder Hannover oder Essen kann ähnliches berichtet werden. Es besteht also massivstes Interesse an einer Proporzdemokratie, in der die Aufklärung von öffentlich beanstandeten Fällen zum seltenen Ereignis wird. Falls aber doch ein „Fall“ publik wird, stehen die Parteien in der Verteidigung zusammen – es sei denn, ein Politiker wird von der politischen Klasse zum Abschluß freigegeben.

Die für Politiker bequeme Proporzdemokratie – Machtverlust ist ausgeschlossen, Dauereinfluß gesichert – hat allerdings einen sehr hohen Preis. Wenn die Disziplinierung durch Wettbewerb entfällt, werden nicht nur die Unterschiede zwischen den Parteien unscharf, sondern auch die Meinungsverschiedenheiten und Cliquenkämpfe innerhalb der Parteien werden enorm gesteigert. Ferner müssen Vorteilsnahme und Durchstechereien ins Gigantische wachsen. Wird jemand ertappt, so bietet sich in einer Proporzdemokratie an, den offiziell politischen Gegner mit der Leitung des Untersuchungsausschusses zu beauftragen. Er wird schon finden, daß das alles nicht so schlimm ist, und viel Unklarheit bleibt. Die sündige Partei wird sich dann beim nächsten Fall, der die andere Partei betrifft, schon revanchieren.

Auch wenn ein Kartell der Vorteilsnahme existiert, wäre dies doch sehr anfällig, würden nicht weitere Kreise ebenfalls davon profitieren können. Da sind zunächst die Spitzenbeamten der Stadtverwaltung zu nennen, die auf vielfältige Weise dem System verbunden sind. Ein solches System befördert die Ausdehnung der Staatstätigkeit, weil jede Ausdehnung dieser Art die Möglichkeiten der Vorteilsnahme vergrößert. Gibt es mehr Subventionen für lokale Klientel zu verteilen, vergrößert sich der Rückhalt der politischen Cliquen. Auf vielfältigste Weise ist heute „hohe“ Kultur, die sich nicht verkaufen läßt, von Dauersubventionen abhängig, in erster Linie Maler und Schauspieler. Durch eine Vielzahl von Projekten kann der innere Zirkel sich weitere Kreise von Bürgern geneigt machen.

Diese Beschäftigung eines Geflechtes von Führungspersonal miteinander wird in der Bevölke-

rung durchaus wahrgenommen. „Ich glaube nicht, daß sich die Politiker in Köln viel darum kümmern, was Leute wie ich denken“ – so urteilten 55 Prozent der Befragten bei einer Umfrage, die die Kölnische Rundschau vier Wochen vor der Kommunalwahl 1989 bei einem Querschnitt der Kölner Bevölkerung durch das Forsa-Institut durchführen ließ. Entschieden zurückgewiesen wurde diese Auffassung lediglich von neun Prozent; die ungewöhnlich niedrige Zahl von sechs Prozent Meinungslosen bedeutet, daß sich die Bevölkerung zu diesem Thema eine explizite Meinung gebildet hat. Eine Mehrzahl der Bürger glaubte nicht, daß die Kölner Politiker Weitsicht besäßen. Noch beschädigter als das Ansehen der Politiker ist das Prestige der Parteien.

Diesem Umfragebild entsprechen auch Zahlen über politisches Verhalten. Gewöhnlich werden Wahlergebnisse bekannt als Anteil der Stimmen, die auf die Parteien entfielen. Aufschlußreicher für den Rückhalt der Parteien in der Bevölkerung ist, wieviel Stimmen sie gemessen an der Gesamtheit der Wahlberechtigten bekommen. Das ergibt in Köln für die beiden letzten Kommunalwahlen (Angaben in Prozent) folgendes Bild:

	Kommunalwahl 1984	Kommunalwahl 1989
SPD	26,9	24,9
CDU	21,9	18,0
Andere Parteien	9,1	16,9
Stimm-enthaltung	42,1	40,2
	48,8	42,9

Nach Zahlen des Amtes für Statistik und Einwohnerwesen bekam die SPD 1989 weniger als die Hälfte, die CDU weniger als zwei Drittel der für sie möglichen Stimmen<sup>40</sup>.

Die CDU hatte vor zwei Jahren in Köln noch über 10 000 Mitglieder; jetzt ist die Zahl der Parteimitglieder auf 7 600 abgesunken, von denen nur etwa 4 000 einen den Statuten entsprechenden Beitrag bezahlen. Selbst ein starker Stadtbezirk der CDU wie Sülz verlor in einem Jahr ca. zehn Prozent seiner Mitglieder. Von der SPD wird Gleiches berichtet.

Es kann gefolgert werden: Das System der Machtübernahme durch Cliquen ist außer Kontrolle. Es ist nur sich selbst verantwortlich – oder wie es in der Soziologie heißt: Es ist selbstreferentiell. Unter diesen Umständen ist es nicht sehr erheblich,

40 Vgl. Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln, 76. Jg., Köln 1990, S. 201–203.



ob die eigene Partei fünf oder sieben Prozentpunkte bei einer Wahl einbüßt. Soviel SPD- oder CDU-Stimmen gibt es dann für die Kerngruppen immer noch, um ungestört das System weiterführen zu können. Wahlniederlagen oder -siege sind in der Regel lediglich für die Hinterbänkler von Belang. Für die Kernmannschaft ist dagegen entscheidend, in den Cliques nicht isoliert zu werden.

Das hier skizzierte System fördert politischen Aufstieg als Teil einer Seilschaft. Es ist nicht ratsam, einen Aufstieg im Alleingang zu versuchen. Man steht dann nämlich in Konkurrenz zu verzweigten Cliques, die wiederum rückverbunden sind mit einer verzweigten Klientel. Diese würde einen Machtverlust des inneren Zirkels als einen eigenen Verlust bewerten.

Die politischen Prozesse in der real existierenden Bundesrepublik ergeben ein paradox anmutendes Bild. Einerseits werden immer mehr gesellschaftliche Bereiche immer stärker parteipolitisiert, ande-

rerseits werden die Parteien immer inhaltsleerer und schrumpfen in der Mitgliederzahl. Die verfassungsmäßigen politischen Institutionen erfahren einen Bedeutungsschwund, von der Verfassung nicht vorgesehene Gremien und Gruppierungen treten an ihre Stelle: Parlamente als modernes Äquivalent zum Chor der griechischen Tragödie, die anderweitig getroffene Entscheidungen beklagen oder preisen! Damit setzt sich noch stärker als bisher die Konvergenz zum politischen System im früheren Sozialismus auch bei uns durch. Machen sich die Parteien den Staat tatsächlich zur Beute, wie Bundespräsident von Weizsäcker es formulierte, dann „hebt sich der Parteienstaat nur noch durch das Mehr-Parteiensystem von der Parteidiktatur ab“<sup>41</sup>, in der sich die beiden Volksparteien inhaltlich kaum noch unterscheiden.

41 Hans-Peter Vierhaus, „Die Identifizierung von Staat und Parteien – eine moderne Form der Parteidiktatur?“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1991) 12, S. 473.



# Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen?

Personalrekrutierung unter den Bedingungen  
gegenwärtiger Erfordernisse politischer Steuerung

---

## I. Inhalt und Entwicklung der Politikerkritik

---

Die Rede vom Versagen der Parteien und der Politik, die in Partei-, Staats- und Politikverdrossenheit der Bevölkerung mündet, ist so alt wie die Parteien selbst<sup>1</sup>; dafür wurden immer unterschiedliche Ursachen und Konsequenzen genannt. In neuerer Zeit findet eine Problematisierung in erster Linie unter dem Aspekt der Gefährdung der Demokratie statt. Haben noch bis Ende der achtziger Jahre wissenschaftliche Untersuchungen gezeigt, daß trotz abnehmender Wählerbindung an die traditionellen Parteien keine Gefahren für das politische System der Bundesrepublik bestehen, daß man nicht von einem Entzug der Unterstützung durch die Bürger sprechen könne<sup>2</sup>, so weisen die Ergebnisse zahlreicher Landtagswahlen der vergangenen drei Jahre bis zu den jüngsten Wahlen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg am 5. April dieses Jahres auf drohenden Legitimationsverlust hin. Mußten bis dahin die etablierten Parteien lediglich Wahlenthaltung fürchten, die auch als Zufriedenheit interpretiert werden kann nach dem Motto: „Solange alles gut läuft, brauch' ich mich nicht zu beteiligen“, so kann bei den massiven Stimmabgaben zugunsten rechtsextremer Parteien ein breites Unbehagen nicht mehr übersehen werden. Unabhängig davon, ob dieses Wahlverhalten als Gefährdung des demokratischen Systems der Bundesrepublik interpretiert werden kann oder ob man die der allgemeinen Beruhigung dienende Implikation über Denkmittelwahlen teilt, über Ursachen und Konsequenzen muß nachgedacht werden.

1 Vgl. als Überblick: Richard Stöss, Parteikritik und Parteiverdrossenheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/90, S. 15–24.

2 Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, *Bundestag und Bürger im Spiegel der Demoskopie. Eine Sekundäranalyse zur Parlamentarismusperzeption in der Bundesrepublik*, Opladen 1986; Dieter Fuchs, *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1989.

Daß den etablierten Parteien nicht sonderlich viel Vertrauen hinsichtlich ihrer Problemlösungskompetenz entgegengebracht wird, ist keine neue Erkenntnis. Sie hat durch die jüngsten Wahlergebnisse und durch die Prognosen hinsichtlich des Ausgangs anstehender Wahlen lediglich eine erneute und auch beunruhigende Bestätigung erfahren. Wahl- und Einstellungsforschung sowie Demoskopie bemühen sich seit längerem um Erklärungen für das Phänomen nachlassender Stammwählerschaften, das sichtbar wird in der abnehmenden Bindungskraft etablierter Parteien: Auflösung traditioneller Bindungen, ökonomische Unsicherheit, Abstiegsängste, Vereinzelung, kurzum Veränderungen im sozialen Leben als Folge des allgemeinen gesellschaftlichen Wandels werden als Erklärung herangezogen.

Große Publizität hat um die Jahreswende in diesem Zusammenhang eine Studie erfahren, die im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung der nordrhein-westfälischen CDU erstellt wurde<sup>3</sup> und die zu dem Ergebnis kommt, daß es in den Parlamenten an wirtschaftlichem Sachverstand fehle. Im Bemühen um die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen geriet die Studie zu einem massiven Angriff auf die Rekrutierungspraxis in den etablierten Parteien: Die Auswahl des politischen Personals erfolge nicht aufgrund von erforderlichem Sachverstand, sondern nach sonstigen Opportunitätsgründen in Absprache der Führungen aller einflußreichen Parteien.

Die Schlußfolgerung liegt nahe: Was zur Zeit an Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien sichtbar wird, ist Folge der Auswahl des politischen Führungspersonals durch die Parteien bzw. deren Vorstände. Statt sachorientierter Auswahl, die allein die heute mehr denn je erforderliche Problemlösungskompetenz erbringen könnte, scheint nur

3 Wirtschaftsvereinigung der CDU NRW, *Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute. Thesen zu einer strukturellen Erneuerung der politischen Führung*, Düsseldorf, Dezember 1991; Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, Reinbek 1992 (s. a. den Beitrag der beiden Autoren in dieser Beilage).



intellektuelles und fachliches Mittelmaß eine Chance zu haben. Was Parteiführungen ungestraft seit Bestehen der Bundesrepublik hätten tun können – nämlich sich selbst bedienen (Diätenfrage) und die politische Führung Personen überlassen, die vielleicht der Partei gegenüber loyal, dafür fachlich jedoch geringer qualifiziert seien, als möglicherweise erforderlich wäre – sei unter den geänderten Rahmenbedingungen von deutscher Vereinigung, europäischer Integration sowie generell zunehmender Internationalisierung der Politik nicht länger möglich. Defizite in der Problemlösungs-, Steuerungs- und Führungskompetenz der Politik würden nun sichtbar. Die Selbstbedienungsmentalität fordere ihren Tribut in Form massiver Verweigerung der Unterstützung durch die Wählerschaft.

Faßt man die in wissenschaftlicher, populärwissenschaftlicher und populärer Darstellung jeweils angedeuteten Argumentationsstränge zum Verfall des Ansehens der Parteien zusammen und ordnet diese in einer Reihe, so ergibt sich folgende historische Kette: In der Gründungsphase der Bundesrepublik warb noch eine große Zahl von Parteien um die Stimmen der Wählerinnen und Wähler. Die Klientele der Parteien waren aufgrund traditioneller Milieubindungen klar voneinander abgegrenzt. Fünfprozentklausel, Parteienverbote und Abrücken der beiden großen Parteien CDU (in Bayern: CSU) und SPD von früheren dogmatischen Positionen und ihre Transformation zu Volksparteien führten zu einer immer stärker werdenden Konzentration der abgegebenen Wahlstimmen auf diese Parteien bei gleichzeitiger Zunahme der Wahlbeteiligung<sup>4</sup>. Wirtschaftlicher Aufbau und Aufschwung wirkten als Rahmenbedingungen zusätzlich stabilisierend. Auseinandersetzungen über zunehmende Partizipationsanforderungen in den ausgehenden sechziger Jahren konnten noch vom Parteiensystem aufgefangen werden: „Mehr Demokratie wagen“ (Brandt) war nicht lediglich Lippenbekenntnis, die Beteiligungsmöglichkeiten für z. B. jüngere Politiker wurden tatsächlich ausge-

weitert. Gut dreißig Jahre lang brauchten sich die etablierten Parteien keine Sorgen um ihren Führungsanspruch zu machen, bis 1983 mit dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag die ersten Alarmsignale hinsichtlich der nachlassenden Bindungskraft der etablierten Parteien unüberhörbar wurden<sup>5</sup>. In der Folgezeit griffen diese zwar Themen der Ökologiebewegung auf, Bemühungen für deren Umsetzung erschienen jedoch nur halbherzig zu erfolgen. Die Parteien gaben nicht mehr die Themen des Tages vor, sondern liefen ihnen hinterher. Sie schienen kein Gespür mehr für tatsächliche Problemlagen zu haben, sondern nur noch im eigenen Saft vor sich hinzuschmoren im „Raumschiff Bonn“. Die Quittung scheint nun geliefert zu werden in sogenannten „Denkzettelwahlen“.

Die Schuldigen sind natürlich schnell ausgemacht. In einem politischen System, einem Regierungssystem, das einzig und allein auf Parteien baut, ihnen allein das Recht der Besetzung von Parlamentsmandaten und Regierungspositionen zugesteht, ist es naheliegend, den Führungen dieser Parteien den Schwarzen Peter zuzuschieben: Das Personal, das sie mit der Aufgabe der Führung des Staates beauftragten bzw. das sie für diese Aufgabe auswählten, verfüge nicht über genügend Feingefühl, Stimmungen in der Bevölkerung zu erspüren, und nicht über genügend Sachverstand, anstehende Probleme zu lösen. Die Verdammnis der etablierten Parteien liegt also nahe, die Hinwendung zu anderen außerhalb dieses bürgerlichen Spektrums liegenden Parteien ebenfalls.

Doch wie sieht die Realität aus: Inwieweit sind es die Parteiführungen, die den Nachwuchs für Führungspositionen in der Politik auswählen und fördern? Wie ist es bestellt um Responsivitätserfordernisse<sup>6</sup> einerseits und Erfordernisse der zunehmenden Internationalisierung andererseits? Inwieweit hat nicht die Ausweitung staatlicher Aufgaben zu einer Form der Arbeitsteilung geführt, die einer zentralen Koordination der Auswahl des politischen Führungspersonals bedarf?

4 Die Wahlbeteiligung stieg von der ersten Bundestagswahl 1949 mit 78,5 Prozent auf 91,1 Prozent 1972 an, um seitdem wieder abzunehmen auf 84,3 Prozent bei der Bundestagswahl 1987. 1949 entfielen auf die etablierten Parteien CDU, CSU, SPD und FDP erst 61,1 Prozent der gültigen Zweitstimmen, 1972 erreichte die Stimmenkonzentration mit 99,1 Prozent für diese vier Parteien ihren Höhepunkt. 1983, mit dem erstmaligen Einzug der GRÜNEN in den Bundestag, sank der Stimmenanteil für die vier etablierten Parteien auf 94 Prozent, 1987 gar auf 90,4 Prozent. Dieser Stand wurde bei den Wahlen am 2. Dezember 1990 auf dem Wahlgebiet West gehalten, umgerechnet auf das gesamte Wahlgebiet betrug der Anteil der auf sie entfallenden Stimmen 88,3 Prozent.

5 Bei den Bundestagswahlen 1969, am Ende der Großen Koalition, erhielt die NPD 4,3 Prozent der Stimmen, verfehlte also nur knapp den Einzug ins Bundesparlament; auf Länderebene war sie erfolgreicher. Die Wahlerfolge wurden damals als Folge der politischen Stimmung unter der Großen Koalition angesehen. Bei der Bundestagswahl 1972 war der Anteil der NPD-Stimmen wieder auf 0,6 Prozent abgesunken.

6 Zum Konzept der Responsivität und dessen notwendigem Maß vgl. Herbert Uppendahl, Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 12 (1981) 1, S. 123–134.



Diesen Fragen soll nachgegangen werden, indem zunächst ein Abriß über Personalrekrutierung und Karrieren in der Politik gezeichnet wird. Die Möglichkeiten der Einflußnahme von Parteiführungen auf diese Prozesse werden hierbei deutlich. Die quasi widersprüchlichen Anforderungen an die „Politische Klasse“ sind Gegenstand eines weiteren Abschnitts über die Funktionen der politischen Elite. Daran anschließend wird das Dilemma der für die Staatsführung als allein zuständig angesehenen Instanzen erläutert. In einem Schlußkapitel geht es dann um Alternativen zur bisherigen Praxis bei der Auswahl politischer Führungskräfte und politische Führung. Es wird nicht der Anspruch erhoben, mit diesem Beitrag die Dilemmata der Politik zu beheben. Es kann bestenfalls darum gehen, schon mehrfach diskutierte Möglichkeiten der Entlastung politischen Führungspersonals von seiner Allzuständigkeit erneut in die Diskussion zu bringen.

---

## II. Politische Elitenbildung und politische Karrieren

---

Der populären Vorstellung der Cliquenbildung in den Parteien und des Desinteresses der Politiker an den Bedürfnissen und Problemen der Bevölkerung entspricht in der wissenschaftlichen Diskussion das von Robert Michels erstmals formulierte und seitdem stets wieder zitierte „eiserne Gesetz der Oligarchie“. Hiernach bilden sich in Organisationen, deren Entstehung erst einen adäquaten Rahmen für Interessenartikulation bietet (d.h. den Kampf der „Schwachen mit den Starken“ ermöglicht), zwangsläufig in ihren Führungsgruppen Oligarchien aus, die die Organisation letztendlich zur Erreichung eigener Ziele nutzen<sup>7</sup>. Die vertikale Organisationsstruktur der Parteien und ihrer Untergliederungen legt ebenfalls die Vermutung nahe, daß die Vorstände derart hierarchisch organisierter Gebilde den Haupteinfluß auf die Nachwuchsförderung ausüben oder zumindest ausüben könnten. Auf Bundesebene – betrachtet man die Auswahl von Mitgliedern der Parteivorstände, von Bundes- und Landeskabinetten – scheint dies tatsächlich der Fall zu sein. Auch die Bezeichnungen „Söhne“ und „Enkel“ bekannter Alt-Politiker le-

7 Vgl. Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart 1989<sup>4</sup> (Erstveröffentlichung 1911); siehe auch Pierre Bourdieu, Delegation und politischer Fetischismus, in: Ästhetik und Kommunikation, 16 (1986) 61/62, S. 184–195.

gen die Assoziation eines Ziehkindes nahe, das von Beginn an unter die Fittiche einer einflußreichen Person genommen wurde, die seine politische Karriere betreute und förderte.

Politische Karrieren sind jedoch in der Regel langwierigere und komplexere Prozesse, als sie sich oberflächlich darstellen. Die zu diesem Themenkomplex durchgeführten Studien datieren aus den siebziger Jahren, grundlegend hat sich jedoch kaum etwas geändert: Organisationen, und somit auch Parteien und Parlamente, sind ab einer gewissen Größe träge und verändern wesentliche konstituierende Parameter kaum oder zumindest nur über sehr lange Zeiträume.

Am umfassendsten ist die Untersuchung Dietrich Herzogs, deren Ergebnisse 1975 publiziert wurden<sup>8</sup>. Herzog betrachtete die Karrieren von Mitgliedern der Bundesregierung, der Parlamentarierelite<sup>9</sup>, von Geschäftsführern und Referenten sowie die der damals jungen Bundestagsabgeordneten der Geburtsjahrgänge ab 1930<sup>10</sup>. Ein wesentliches Ergebnis dieser Studie war die Erstellung einer Karrieretypologie. Danach machten 60 Prozent der in die Studie einbezogenen Spitzenpolitiker eine „Standard-Karriere“. Die Politik wurde erst dann zum Beruf, nachdem im privaten Beruf eine erfolgreiche Etablierung stattgefunden hatte, der politische Aufstieg erfolgte sukzessiv; die politische Karriere war mithin die zweite Karriere. Etwa zehn Prozent des Führungspersonals wechselten aus einer Spitzenposition im privaten Beruf direkt in eine gleichermaßen hohe Position in der Politik; diese Personen hatten eine „Cross-over-Karriere“. Für alle übrigen beschrieb Herzog die Laufbahn als „reine politische Karriere“. Diese beginnt frühzeitig mit besoldeten politischen Ämtern – meist in der Partei. Eine vorherige oder parallel verlaufende privat-berufliche Karriere gibt es nicht<sup>11</sup>.

Die Cross-over-Karrieristen ausgenommen, hatten alle Führungspersonen ihre Karrieren mit kommunalen Wahl- und/oder Parteiämtern begonnen, um

8 Vgl. Dietrich Herzog, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975.

9 Zur genaueren Definition vgl. Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 681.

10 Vgl. D. Herzog (Anm. 8), S. 53–61.

11 Zur Zusammenfassung der Karrieretypologie vgl. Dietrich Herzog, Politik als Beruf: Max Webers Einsichten und die Bedingungen der Gegenwart, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen 1992 (i. E.).



schließlich ein Bundestagsmandat zu erlangen<sup>12</sup>; aus dem Bundestag heraus wurden sie dann für die politische Elite rekrutiert. Die Aussage Kaacks von 1971 „In der Bundesrepublik rekrutieren sich die Inhaber von Regierungspositionen nahezu ausschließlich aus dem Kreis der Parlamentarier“<sup>13</sup> wurde durch die Studie Herzogs bestätigt: Die von ihm betrachtete politische Elite umfaßte nur Leute mit Parlamentserfahrung. Kaacks Folgerung: „Eine Analyse der Führungselite auf Bundesebene muß daher von der Rekrutierung der Bundestagsabgeordneten ausgehen“<sup>14</sup>, kann also nur beige-pflichtet werden. Hier zeigen sich dann auch sehr schnell die Grenzen der Einflußnahme der Parteivorstände auf die Auswahl des politischen Nachwuchses.

Mitglied des Bundestages wird eine in einer Partei organisierte Person<sup>15</sup> (volljährig, mit deutscher Staatsbürgerschaft), die entweder nach einem parteiinternen Nominierungsverfahren in einem Wahlkreis aufgestellt wird und diesen direkt gewinnt oder die nach einem ebenfalls parteiinternen Nominierungsverfahren auf der Landesliste ihrer Partei aufgestellt wird und über diese in das Parlament einrückt<sup>16</sup>. An den parteiinternen Nominierungsverfahren sind keine zentralen Parteiinstanzen beteiligt; das Nominierungsverfahren ist eines der wenigen Bereiche, in denen die föderative Struktur der Bundesrepublik noch zum Tragen kommt. Es ist zwar denkbar, daß die Parteivorstände Kriterienkataloge erstellen, die bei der Kandidatenauswahl zu berücksichtigen sind, generell liegt das Votum für die Benennung der Direktkandidaten jedoch bei den Wahlkreismitglieder- oder Wahlkreisvertreterversammlungen, die Zu-

sammenstellung der Landesliste ist Sache der Landesvertreterversammlung; die Landeslisten dienen zu großen Teilen der Absicherung der Wahlkreis-kandidaten, so daß der Spielraum für eventuelle Einflußnahme der Landesvorstände auf die Landesvertreterversammlungen gering ist<sup>17</sup>. Vorstellungen von einer zentralen Fraktionsplanung mit Hilfe von Bundeslisten und eines reinen Verhältniswahlrechts haben sich nicht durchsetzen können.

Wenn es auch ein hohes Maß an personeller Kontinuität in den Bundestagsfraktionen gibt, die auch Fraktionsplanung möglich macht, so sind Ausmaß und Richtung der Personalzirkulation Ergebnis der Strategien lokaler Parteiorganisationen. Von einer prinzipiellen Offenheit des Rekrutierungsprozesses kann dennoch nicht ausgegangen werden. Restriktionen ergeben sich vor allem aus der meist dünnen Personaldecke der Parteien. Kaack hat beispielhaft vorgerechnet, daß aus einem Kreisverband unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Organisationsgrades, des durchschnittlichen Aktivitätsgrades, der Erfüllung spezifischer Anforderungen (wie Abkömmlichkeit etc.) im Durchschnitt sowieso nur vier Personen für eine Kandidatur in Frage kommen<sup>18</sup>. Letztendlich entscheidend für die konkrete Auswahl sind bisherige Bewährung in der Partei, Ortsverbundenheit, aber durchaus auch Vorstandsaktivitäten, die jedoch eher auf Kreisebene angesiedelt sind als in höheren Stufen der vertikalen Parteiorganisation<sup>19</sup>.

In der Regel muß man weniger von einem oligarchischen System ausgehen als von einem Proporzsystem, in dem auf Landesebene parteiinterne Gruppierungen mit ihren je eigenen Verbindungen zu Interessenorganisationen des vorpolitischen

12 Für die Abgeordneten des 11. Deutschen Bundestages lassen sich ähnliche Karrierewege aufzeigen; vgl. Hilke Rebenstorf, Politische Herkunft und Politische Karriere, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, Opladen 1991, S. 217–234.

13 H. Kaack (Anm. 9), S. 565.

14 Ebd.

15 Parteilose wurden bisher nur von den GRÜNEN für ein Bundestagsmandat aufgestellt; in den späten fünfziger/frühen sechziger Jahren gab es noch ähnliche Verbindungen zwischen der CDU und dem BHE (Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten). Letzterer hatte nicht mehr die Möglichkeit, die Fünfprozenthürde zu überwinden, so daß einzelne seiner Kandidaten von der CDU in Wahlkreisen aufgestellt wurden oder auf deren Landeslisten quotierte Plätze erhielten. Vgl. Bodo Zeuner, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965. Untersuchungen zur innerparteilichen Willensbildung und zur politischen Führungsauslese, Den Haag 1970.

16 Zu den Verfahren vgl. B. Zeuner (Anm. 15); H. Kaack (Anm. 9), S. 565–637; Klemens Kremer, Der Weg ins Parlament. Kandidatur zum Bundestag, Heidelberg 1984<sup>2</sup>.

17 Eine Ausnahme bildet die CSU. In Bayern ist es für diese Partei kaum wichtig, Wahlkreis-kandidaten abzusichern. Die meisten Wahlkreise werden direkt gewonnen, so daß für die Erstellung der Landesliste ganz andere Kriterien herangezogen werden können und der Landesvorstand der Partei unwidersprochen die Zusammensetzung zumindest der wichtigen ersten Plätze festlegt. Vgl. Autorenkollektiv (Ltg. Alf Mintzel), Kandidatenauslese für den Bundestag über die Landesliste. Eine Fallstudie über die Aufstellung der CSU-Landesliste zu den Bundestagswahlen 1957 und 1961, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 11 (1980) 1, S. 18–38.

18 Vgl. H. Kaack (Anm. 9), S. 602. Die Rechnung bezog sich auf einen durchschnittlichen SPD-Kreisverband; für andere Parteien kann das Ergebnis noch „magerer“ aussehen, da die SPD die mitgliederstärkste Partei ist.

19 Vgl. Ulrich von Alemann, Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1990, S. 84–125.



Raumes berücksichtigt werden<sup>20</sup>. Diese Organisationsform bleibt auch für Parlamentsabgeordnete im Bundestag bestehen in Form von Landesgruppen, von informellen ideologischen Gruppen u. ä. Für die Auswahl des politischen Spitzenpersonals durch die Parteivorstände findet also eine Vorauswahl in den unteren Parteieinheiten statt, die das Auswahlreservoir für den Bundesvorstand einengt.

Wie die parlamentsinterne Rekrutierung in die Spitzenpositionen erfolgt, ist empirisch noch nicht untersucht<sup>21</sup>. Es gibt die Hinterbänkler und die Personen in der ersten Reihe. Sozialstrukturelle Unterschiede zwischen den Führungsgruppen und den einfachen Abgeordneten sind, sofern überhaupt vorhanden, nur marginal. Daß in den Ausleseverfahren die Parteivorstände, deren Mitglieder in der Regel über langjährige Parlamentserfahrung verfügen<sup>22</sup>, stark beteiligt sind bzw. diese dominieren, wird immer wieder ersichtlich bei der Neubestellung von Ministern oder Veränderungen in Fraktionsvorständen. Die in letzter Zeit häufigeren Kampfabstimmungen, z. B. um den Fraktionsvorsitz der SPD und um die Nachfolge Genschers im Auswärtigen Amt, sind nicht unbedingt als Zeichen innerparteilicher bzw. innerfraktioneller Demokratisierung zu sehen, sie können ebenso aufgefaßt werden als Neuverteilungen im gültigen Proporzsystem<sup>23</sup>.

20 Vgl. B. Zeuner (Anm. 15), S. 197.

21 Ein kürzlich erschienener Sammelband enthält neben theoretisch orientierten Artikeln einige neuere Fallbeispiele zur Rekrutierung in Parteien und Verbänden, die jedoch für eine Systematisierung zahlenmäßig zu gering sind. Einige Beiträge geben darüber hinaus Hinweise für eine wahrscheinlich erforderliche Neuorientierung bisheriger Forschungsansätze in Ost-Deutschland, wo aufgrund anderer Rahmenbedingungen in den Ländern auch die Auswahl des Spitzenpersonals auf andere Weise erfolgte. Vgl. Thomas Leif/Hans-Josef Legrand/Ansgar Klein (Hrsg.), Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, Bonn 1992. Einen schematischen, international vergleichenden Überblick zur Ministerauswahl gibt Mattei Dogan, Die ungeschriebenen Regeln bei der Auswahl von Ministern in demokratischen Regimen, in: H. D. Klingemann/R. Stöss/B. Weibels (Anm. 12), S. 167–186.

22 Vgl. Wilhelm Weege, Die Rekrutierung der politischen Klasse bei Parteien, Verbänden und sozialen Bewegungen. Forschungsdiskussion und neuere Befunde, Teil B: Die SPD-Parteielite am Beginn der neunziger Jahre. Ergebnisse einer explorativen Feldstudie, Köln: Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, 1992 (mimeo).

23 Es ist üblich, die verschiedenen regionalen Gruppen und Interessengruppen angemessen zu berücksichtigen. So ist beispielsweise kaum davon auszugehen, daß Volker Rühle Nachfolger Stoltenbergs im Amt des Verteidigungsministers geworden wäre, käme er nicht wie dieser aus Norddeutschland. Ein Schleswig-Holsteiner wurde durch einen Hamburger ersetzt. Die Regionalarithmetik wurde zwar leicht verzerrt, aber nicht grundsätzlich geändert.

Diese Art des Interessenausgleichs mag auf Widerspruch stoßen. Man verträgt sich, arrangiert sich. Statt im tatsächlichen Wettbewerb der Fähigkeiten die „Elite“ gewinnen und zum Zuge kommen zu lassen, würden über dieses System von Absprachen tendenziell inkompetente, mittelmäßige Personen gefördert. Der lange Weg durch die Parteiorganisationen, die Zunahme des Berufspolitikertums führe zu Entfremdung und stärke die Selbstbedienungsmentalität.

Es soll an dieser Stelle nicht geleugnet werden, daß man gegebenenfalls von „Degenerationen“ im Parteiensystem bzw. Parteienstaat sprechen kann<sup>24</sup>, legt man einen normativen Maßstab zugrunde. Doch muß diese Einschätzung stets konfrontiert werden mit den Erfordernissen der Politik. Pauschale Heilserwartungen oder Verdammungsurteile, die an die Parteien als Träger von Gesetzgebung und Regierung herangetragen werden, greifen zu kurz. Sowohl die Omnipotenz- als auch die Impotenzthese sind in ihrer reinen Form nicht haltbar<sup>25</sup>. Wäre nicht gegebenenfalls eine zentrale Personalplanung von Vorteil, die unter Berücksichtigung der Hauptfunktionen des politischen Führungspersonals Legitimationsproblemen vorbeugen könnte?

---

### III. Elitefunktionen

---

#### 1. Die Repräsentationsfunktion

Die Kritik an Parteien und Politikern ist Symptom für das Empfinden eines Defizits. Worin können diese Defizite begründet sein, inwieweit kommen Parteien und Politiker ihren Aufgaben nicht nach oder zumindest nicht in gebührendem Maße? Kann man deren Aufgaben überhaupt noch so fest umreißen oder hat nicht der Funktionswandel von Parlamenten und Regierungen in der (europäischen) Nachkriegsentwicklung zu einer Arbeitsteilung innerhalb der politischen Elite geführt, deren eine Folge die Unsichtbarwerdung der harten Hintergrundarbeit ist? Es gibt keine Universalisten mehr, vielmehr wird der Anteil an Spezialisten in der politischen Führungsschicht immer größer; deren Tätigkeit und deren Wirken wird nur noch von

24 In diesem Beitrag wird beispielsweise die parteipolitische Dominanz bei der Personalauswahl in der höheren Verwaltung, in Ministerien etc. ausgespart. Der Kern des Problems ist jeweils der gleiche.

25 Zu dieser Diskussion vgl. Alf Mintzel, Großparteien im Parteienstaat der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B11/89, S. 3–14.



denen wahrgenommen und ist nur mehr denen vermittelbar, die von diesem Spezialgebiet direkt und gegebenenfalls existenziell betroffen sind.

Hinter der Kritik steht jedoch auch das Empfinden eines tiefgreifenden Repräsentationsdefizits, das man bislang meist sozialstrukturell zu analysieren versuchte. Doch „was ist und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?“<sup>26</sup>

Diese Frage ist eng verbunden mit der Parlamentarismusforschung in westlichen Demokratien. In den bereits durch Bagehot 1867 formulierten, mittlerweile zu den fünf Standardaufgaben des Parlaments gewordenen Funktionen klingt zumindest in der Artikulationsfunktion der Repräsentationsgedanke an, dessen Essenz – wie Herzog ausführt – jedoch nicht zu klären ist, jedenfalls nicht mehr in der modernen industrialisierten Dienstleistungsgesellschaft. Soll die nach Rousseaus Meinung unteilbare „volonté générale“ repräsentiert bzw. artikuliert werden, oder ist nicht dieser gemeinsame Wille ein Phantom, da das Volk, wie schon Montesquieu bemerkte, eine Vielheit sei?<sup>27</sup> An die Stelle der drei Stände, an die Montesquieu noch dachte, ist inzwischen eine sozialstrukturell vielfach differenzierte Gesellschaft getreten, in der die individuellen Interessen nicht mehr durch die Stanzugehörigkeit determiniert zu sein brauchen. Die Literatur über sozialstrukturelle Repräsentationsdefizite im deutschen Bundestag ist umfangreich<sup>28</sup>. Studien zu Einstellungskongruenzen zwischen Wählern und Gewählten gibt es für Deutschland bedeutend weniger<sup>29</sup>; die tatsäch-

lichen Implikationen mangelnder „Repräsentativität“ sind jedoch kaum zu fassen, sie sind auch theoretisch nur schwer ableitbar<sup>30</sup>.

Aus gutem Grund befaßte sich die Repräsentationsforschung in erster Linie mit Parlamenten. Sie sind, sofern man es nicht mit präsidentiellen Systemen zu tun hat, verfassungsrechtlich die einzigen unmittelbar demokratisch legitimierten politischen Institutionen und aufgrund der nur ihnen zustehenden Gesetzgebungskompetenz auch die zentralen Staatsorgane in Rechtsstaaten. Verfassungswirklichkeit unterscheidet sich jedoch stets vom Geist der Verfassung. Die staatsrechtlich und ideengeschichtlich alte Konstruktion einer Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ist faktisch nicht mehr gegeben<sup>31</sup>. Die Regierung bzw. der Regierungschef wird von einer Parlamentsmehrheit gewählt, die, sofern sie nicht von einer Partei allein gestellt wird, auf festen, für den Zeitraum mindestens einer Legislaturperiode angelegten Koalitionen beruht. Parteien gehen mit Spitzenkandidaten in eine Wahl. Der zukünftige Regierungschef im Falle des Wahlsieges der Partei X steht spätestens mit Beginn des Wahlkampfes fest. Neben der Gewißheit über ihn besteht ein hohes Maß an Erwartungssicherheit über zahlreiche weitere Mitglieder des zukünftigen Kabinetts, sei es als Fortschreibung des bisherigen, sei es als Schattenkabinetts der Opposition.

Wahlen werden zu Recht als Wahl der Regierung gesehen und auch von Regierungspolitikern und Oppositionsführern als Bestätigung oder Ablehnung ihrer Politik interpretiert. Repräsentationsdefizite sind also nicht nur ein Problem für Parlamente, sondern in ebenso starkem Maße auch für

26 Dietrich Herzog, Was ist und zu welchem Ende studiert man Repräsentation?, in: ders./Bernhard Weßels (Hrsg.), Konfliktpotentiale und Konsensstrategien. Beiträge zur politischen Soziologie der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 307–335.

27 Vgl. auch zum folgenden D. Herzog, ebd., S. 309–311.

28 Hess, Kaack und Müller publizieren regelmäßig zur Parlamentssoziologie. Hier seien nur einige Beiträge hervorgehoben: Adalbert Hess, Zusammensetzung und Sozialstruktur des Bundestages, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin–New York 1989, S. 727–756; Heino Kaack, Die soziale Zusammensetzung des Deutschen Bundestages, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingstone (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988, S. 128–151; Emil-Peter Müller, Der Bundestag ist gebildeter geworden, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 19 (1988) 2, S. 200–219.

29 Wesentliche Literatur zu Einstellungen in der bundesdeutschen Elite wurde im Rahmen der drei Mannheimer Elitestudien erstellt. Zu Issuekongruenz siehe Ursula Hoffmann-Lange, Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation, in: H.-D. Klingemann/R. Stöss/B. Weßels (Anm. 12), S. 275–289. Neuere Ergebnisse liegen vor aus einer Parallelbefragung von Abgeordneten des 11. Deut-

schen Bundestages und einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Siehe hierzu: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Camilla Werner/Bernhard Weßels, Abgeordnete und Bürger, Opladen 1990, insb. S. 36–59; Bernhard Weßels, Abgeordnete und Bürger: Parteien und Wahlkreiskommunikation als Faktoren politischer Repräsentation, in: H.-D. Klingemann/R. Stöss/B. Weßels (Anm. 12), S. 325–356.

30 Es wurde immer und wird nach wie vor davon ausgegangen, daß Repräsentationsdefizite Legitimationsprobleme nach sich ziehen. Ein erster empirischer Versuch zur Abstützung dieser These für die (Alt-)Bundesrepublik liegt inzwischen vor: Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels, Wie wünschen sich die Wähler ihre Abgeordneten? Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage zum Problem der sozialen Repräsentativität des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 20 (1989) 3, S. 408–424.

31 Vgl. zum Verhältnis von Bundestag und Regierung die Beiträge im „Siebten Teil: Das Parlamentarische Regierungssystem“, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Anm. 28), S. 1297–1477. Zur Frage der Gewaltenteilung vgl. Eberhard Schütt-Wetschky, Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp, Freiburg–München 1984.



Regierungen. Für Regierungen erfährt die Problematik der Repräsentation sogar eine Doppelung, da die (klassische) Klientel der die Regierung stellenden Partei(en) natürlich eine spezielle Berücksichtigung erwartet. Je größer also die Zustimmung zu einer Regierung, um so vielgestaltiger und letztendlich auch höher die Ansprüche. Um so größer dann auch Enttäuschung und Verdrossenheit.

Parlament und Regierung sind auf vielfältige Weise miteinander verknüpft: Regierungen werden über Parlamentswahlen bestimmt, die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind dabei Ergebnis einer überzeugenden Regierungs- oder Oppositionspolitik, die wiederum im Meinungsbild der Bevölkerung in hohem Maße mit dem Führungspersonal, also einzelnen identifizierbaren Personen, verknüpft ist. Somit sind auch Parteien in dieses Netz verwoben. Partei- und Fraktionsführung sowie Regierungsmitgliedschaft bzw. Designation für ein Schattenkabinett sind personell verflochten. Hierin erkennbar sind sowohl ein Indiz als auch eine Ursache der Rekrutierung des politischen Nachwuchses für Führungspositionen aus dem Parlament und durch die Parteivorstände. Das Indiz ist die in der Regel mehrjährige Parlamentszugehörigkeit vor Erreichen einer parlamentarischen, gouvernementalen oder parteiinternen Führungsposition<sup>32</sup>. Ursache ist die herausragende Stellung des Parlaments im repräsentativen System der Bundesrepublik.

## 2. Die Steuerungsfunktion

Neben der Repräsentation, die für das Vertretungsgefühl und daraus resultierend für die Legitimation politischer Führungsgruppen von Bedeutung ist, kommt dem politischen Führungspersonal die Steuerung gesellschaftlicher Prozesse zu. Diese Funktion ist relativ neu und ein Ergebnis des generellen Funktions- und Strukturwandels moderner Staaten<sup>33</sup>.

32 Seit Gründung der Bundesrepublik wurden bislang nur 14 Minister ohne vorherige Mitgliedschaft im Bundestag in ihre Ämter berufen, Mitgliedschaft im Parlament erwarben sie in der Regel später. Zu den zahlreichen personellen Verbindungen zwischen Partei, Regierung und Parlament vgl. Gerhard Loewenberg, *Der Bundestag – eine Bilanz nach 40 Jahre*, in: Konrad Porzner/Heinrich Oberreuter/Uwe Thaysen (Hrsg.), *40 Jahre Deutscher Bundestag. Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e. V. und der Vereinigung ehemaliger Mitglieder des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments e. V. am 8.–10. September 1989 in Bonn, Baden-Baden 1990*, S. 51–64.

33 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische*

In sogenannten wohlfahrtsstaatlichen Systemen greift der Staat regulierend in nahezu alle Lebensbereiche der Bevölkerung ein. Jede staatliche Maßnahme – in der Regel Erlaß von Gesetzen, Verordnungen und entsprechenden Ausführungsvorschriften – berührt unzählige Interessen, deren Repräsentation wiederum Aufgabe staatlicher Institutionen ist. „Mit der internen Differenzierung des politischen Systems und mit der zunehmenden Interpenetration von Staat und Gesellschaft hat sich ein immer dichteres Geflecht von Abhängigkeiten entwickelt, das hierarchisch-autoritäre Entscheidungen ebenso erschwert wie den Rückzug des Staates aus einmal übernommener Verantwortung.“<sup>34</sup> Inwiefern der Staat überhaupt in der Lage ist, steuernd in die gesellschaftliche Entwicklung einzugreifen, ist nicht nur in der öffentlichen Diskussion um das Versagen der Politik problematisiert worden, sondern auch in der Wissenschaft<sup>35</sup>. Tatsächlich erfordert der Gedanke der Steuerung, der intentionalen Handlungskoordination, eine Abkehr vom Gedanken des omnipotenten Staates, der aufgrund struktureller Vorteile (z. B. Gesetzgebungskompetenz und Gewaltmonopol) am grünen Tisch planen und Geplantes anschließend umsetzen kann. Handlungskoordination bedeutet eben gerade, von diesem Monopol nicht beständig Gebrauch zu machen, sondern im Diskurs mit anderen Betroffenen zu möglichst konsensualen Lösungen zu gelangen.

Spannungen zwischen divergierenden gesellschaftlichen Interessen sind nach wie vor strukturiert entlang alter Konfliktlinien (Cleavages), wie Arbeit versus Kapital, aber auch entlang neuer Spannungslinien, die durch die Themen der sogenannten „neuen Politik“ (z. B. Umweltschutz, Gleichberechtigung von Mann und Frau) dominiert werden. Diese Interessen haben ihre je eigenen Organisationen im intermediären System der Bundesrepublik hervorgebracht; auch die Entstehung der Parteien ist Resultat der Bewußtwerdung und letztendlich der Kanalisierung von auf Disparitäten

Vierteljahresschrift, 32 (1991) 4, S. 621–634; Dietrich Herzog, *Brauchen wir eine Politische Klasse?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50/91, S. 3–13.

34 Fritz W. Scharpf, *Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 29 (1988), Sonderheft 19, S. 77.

35 Als besonders vehementer Kritiker der Steuerungsfähigkeit moderner Staaten ist Luhmann hervorgetreten, vgl. Niklas Luhmann, *Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1989) 1, S. 4–9; s. a. die Beiträge von Oberreuter, Haungs und Kühr in: Ulrich Matz (Hrsg.), *Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*, Köln 1985.



begründeten gesellschaftlichen Konflikten<sup>36</sup>. Scheinen auf den ersten Blick die gesellschaftlichen Konflikte auch zwischen antagonistischen Positionen aufgespannt zu sein, so ist doch davon auszugehen, daß es neben den konkurrierenden Interessen stets ein gemeinsames gibt, zumindest das der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staates und der durch ihn gebotenen Rahmenbedingungen.

Für die Steuerungsfunktion des Staates, der immer durch seine Spitzenpolitiker repräsentiert wird, bedeutet dies in Anbetracht zunehmender gegenseitiger Abhängigkeit einen Zwang zur Abkehr von dirigistischen Maßnahmen hin zu Verhandlungssystemen. Scharpf hat diese analysiert<sup>37</sup>: In der politischen Praxis gibt es wie in der Theorie Mixed-Motive-Konstellationen – eben konkurrierende Interessen bei gleichzeitigem gemeinsamem Interesse. Ein rein konkurrenzhaftes Verhalten würde vielleicht einer Seite die Durchsetzung ihres Primärzieles ermöglichen, das gemeinsame Ziel könnte jedoch nicht erreicht werden. Kompetitives Verhalten verhindert generell auf lange Sicht die Erreichung der Ziele. Kooperative Verfahren, in denen z. B. Quoten ausgehandelt werden, nach denen mal der einen und mal der anderen Seite größere Zugeständnisse hinsichtlich ihrer Primärziele gemacht werden, bieten die Möglichkeit, die beständige Wiederholung nur suboptimaler Politikergebnisse zu vermeiden. Unter den Bedingungen der Parteienkonkurrenz, aber auch des Wettbewerbs anderer Organisationen der Interessenvertretung, ist die Etablierung von Verhandlungssystemen naturgemäß schwierig. Damit diese erfolgreich wirken können, bedarf es wiederum der Spezialisierung – weniger in einem Fachgebiet als in der Politik überhaupt; es bedarf einer speziellen kommunikativen Kompetenz, die integrative Verhandlung und Subsumtion verschiedener Interessen unter ein gemeinsames ermöglicht. Es bedarf der Kenntnisse über die Positionen der diversen

Interessenvertretungen und der Erfordernisse, die die zunehmende internationale Kooperation und Abhängigkeit stellt<sup>38</sup>.

---

#### IV. Das Dilemma der Politik

---

Zusammenfassend stellt sich die Situation für das politische Führungspersonal in der Regierung wie in den daran beteiligten Parteien und in der Opposition als ein gravierendes Dilemma dar. Die Politik hat sich ein als eigenständiges gesellschaftliches Segment herausdifferenziert, dem spezifische Funktionen zukommen. Wie in anderen Berufsbereichen auch schadet es der Innovationskraft, wenn keine externen Einflüsse Beachtung finden. Die politische Elite ist eine Funktionselite, ihr kommt die Erfüllung spezifischer Aufgaben zu. Diese Aufgabenbereiche werden immer komplexer und immer schwerer zu durchschauen<sup>39</sup>.

Das Personal der politischen Organe soll repräsentieren, zugleich jedoch führen. Es soll dem „Gemeinwohl“ dienen, das zwar nirgendwo definiert ist, in der Eidesformel für Regierungsmitglieder jedoch enthalten ist in der Wendung „... meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, Schaden von ihm wenden...“. Das deutsche Volk wird gesehen als mit einem einheitlichen Willen versehen, der Rousseausche Gedanke der „volonté générale“ ist Verfassungstext, kann jedoch aufgrund der vielgestaltigen vertikalen und horizontalen gesellschaftlichen Differenzierung niemals Verfassungswirklichkeit beanspruchen. Stattdessen gilt es, die faktische Interessenvielfalt zu berücksichtigen und in „sinnvoller“ Weise zu integrieren. Integration bedeutet dabei zwangsläufig, es niemandem mehr ganz recht machen zu können. Es müssen die verschiedenen im nationalen Rahmen artikulierten Interessen aufeinander abgestimmt und den Maßgaben internationaler Verflechtungen angepaßt werden. Diese Krisenphänomene erscheinen als zwangsläufige Folge der Organisation des politischen Systems. Daß diese

36 Vgl. Franz Urban Pappi, Konstanz und Wandel der Hauptspannungslinien in der Bundesrepublik, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages 1979, Frankfurt/M.-New York 1979, S. 465–479. Zum Konzept stabilisierender Wirkungen von Cleavage-Strukturen vgl. Bernhard Weßels, Organisationsbindungen in Ost- und Westdeutschland, in: Josef Schmid (Hrsg.), Vom Zentralismus zum Pluralismus? Organisierte Interessen in den neuen Bundesländern (i. E. 1992); ders., Organisationsbindungen und Allianzen zwischen Verbänden und politischen Parteien als Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung in den alten und neuen Bundesländern, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kasse (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990, (i. E. 1992).

37 Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 34).

38 In seinem 1991 erschienen Artikel beschreibt F. W. Scharpf (Anm. 33), daß die zunehmende Internationalisierung (nicht nur der Märkte) die äußere Souveränität der Nationalstaaten habe anachronistisch werden lassen. Das spieltheoretische Modell für Verhandlungssysteme muß insofern auf internationale Kontakte bzw. Kooperation ausgedehnt werden.

39 „Das, was die in Bonn machen, könnte ich auch“ ist eine stehende Stammtischredewendung. Woher kommt diese Gewißheit, die niemand in Hinblick auf die Tätigkeit eines Ingenieurs, eines Bäckers oder Angehörigen eines sonstigen Ausbildungsberufes äußern würde?



Phänomene um so stärker spürbar werden, je mehr Krisenfaktoren im Gesamtkontext hinzutreten, ist evident.

Eine Kumulation krisenhafter Erscheinungen verstärkt hingegen wieder den Zwang zur Zusammenarbeit von Regierung und Opposition zwecks Koordination der mit ihnen jeweils assoziierten Interessengruppen (z. B. Konzertierte Aktionen). Zusammenarbeit unter der Bedingung mangelhafter Transparenz läßt dann wiederum einen Mangel an Kontrolle vermuten – zum Klüngelvorwurf fehlt dann nicht mehr viel. Ein wahrhaftiges Dilemma: Die zur Problemlösung erforderliche und geforderte Kooperation wirkt als Bumerang<sup>40</sup>.

Wäre eine „Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen“ nicht vielleicht wirklich sinnvoll? Von „oben“ müßte man doch den Überblick über die drängendsten Probleme haben und entsprechende Ausbildungsstrategien für den politischen Nachwuchs entwerfen können. Gibt es irgendwelche Möglichkeiten, dieses Dilemma zu lösen?

---

## V. Verschiedene Denkanstöße

---

Scheuch schlägt als Ergebnis seiner Studie über den lokalen (Kölner) Klüngel vor, die Rekrutierungspraxis der Parteien fundamental zu ändern<sup>41</sup>. Nach dem bisher Ausgeführten scheint ein derartiges Vorgehen auf lokaler Ebene praktikabel und äußerst sinnvoll; auf Bundesebene geht dies jedoch am eigentlichen Problem vorbei bzw. täuscht sogar darüber hinweg. Die politische Professionalität ist ein unabdingbares Erfordernis zur Aufrechterhaltung (wenn nicht sogar zur Schaffung) der Steuerungskapazitäten nationaler Regierungen und Par-

---

40 Zur Zeit erleben wir, wie stark der Druck auf die Führung der größten Oppositionspartei im Bund, die SPD, ist. Sie wird nicht nur aufgefordert, sie bietet sich auch selbst dazu an, mit der Regierung gemeinsam Konzepte zur Lösung der mit dem Aufbau Ostdeutschlands verbundenen Probleme auszuarbeiten. Realisiert sie dieses auch, so wird ihr sicherlich von weiten Teilen ein Korruptionsvorwurf gemacht werden. Unter parteistrategischen und wahlstrategischen Gesichtspunkten zahlt sich Oppositionspolitik im Zweifel sowieso mehr aus, obwohl in Deutschland Oppositionspolitik immer schwer zu betreiben und in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln war. Vgl. zu letzterem Camilla Werner, Das Dilemma parlamentarischer Opposition, in: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Parlament und Gesellschaft. Zur Funktionsproblematik des Deutschen Bundestages*, Opladen 1992 (i. E.).

41 Vgl. E. K. Scheuch/U. Scheuch (Anm. 3), S. 122–124; Wirtschaftsvereinigung der CDU NRW (Anm. 3), S. 1–3.

lamente im Rahmen zunehmender Internationalisierung. Der professionalisierte Politiker zeichnet sich im wesentlichen dadurch aus, daß er eher Spezialist für Kommunikation<sup>42</sup>, als für ein enges Fachgebiet ist. Hierfür bedarf es externer Spezialisten und in der Verwaltung; die Politiker sollten allerdings nicht völlig fachfremd sein in dem Ressort, für das sie verantwortlich zeichnen.

Ansätze zur Lösung der Problematik mangelnder Responsivität und zur Erhöhung der Problemlösungskapazität der politischen Führungsschicht liegen weniger in den Auslesemechanismen bzw. darin, daß die falschen Leute an der Spitze stehen, als vielmehr in der Struktur der politischen Verwaltung, wozu letztendlich auch die Regierung gehört. Diese ist im wesentlichen durch zwei Momente geprägt: durch die Parteiendominanz und durch zunehmende Zentralisierung (trotz grundgesetzlich verankertem Föderalismus)<sup>43</sup>.

„Parteien unterscheiden sich von anderen an der politischen Willensbildung beteiligten Gruppen im wesentlichen dadurch, daß sie und nur sie mit Aussicht auf Erfolg Kandidaten zu öffentlichen Wahlen oberhalb der kommunalen Ebene aufstellen.“<sup>44</sup> Dieses Monopol, das in der Entstehung der Bundesrepublik begründet ist, aufgrund des moralischen Vorsprungs der neuen Politiker gegenüber der eher belasteten politischen Verwaltung, ist überholt. Meint man es ernst mit den mündigen Bürgern, dann ist es an der Zeit, diesen Beteiligungsrechte in der Politik einzuräumen, ohne ihnen direkt die Unterwerfung unter ein mehr oder weniger „dogmatisches“ Gesamtprogramm abzuverlangen. Es ist nicht mehr angebracht, 97 Prozent der Wahlberechtigten in ihren politischen Beteiligungsmöglichkeiten einzuschränken, nur weil sie sich nicht dazu entschließen können, einer Partei beizutreten. Zumindest auf kommunaler Ebene wurden bereits Versuche mit der Einrichtung von Planungszellen<sup>45</sup> gemacht. Auf einer ähnlichen Philosophie basieren Einrichtungen wie Bürgerdeputierte und parlamentarische Enquete-Kommis-

---

42 Vgl. Dietrich Herzog, *Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien*, in: *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart 1990, S. 28–51.

43 Es ist bemerkenswert, daß der Bundesverkehrsminister Bestimmungen über die Regelung des Freizeitverkehrs auf regionalen öffentlichen Gewässern gegen den Willen der Regionen festlegen kann, wie kürzlich in Berlin und Brandenburg geschehen.

44 B. Zeuner (Anm. 15), S. 3.

45 Zum Konzept vgl. Peter C. Dienel, *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, Opladen 1991<sup>2</sup>.



sionen, denen neben „richtigen“ Politikern externe Experten angehören. Das Ausmaß an Beteiligungsrechten und das politische Interesse stehen in einem engen Zusammenhang. Die häufige Klage über mangelndes Engagement der Bürger im politischen Prozeß würde sich mittelfristig erübrigen. Aber dazu bedarf es einer Rückbesinnung auf den Föderalismus, dessen Neuerweckung paradoxerweise über die zunehmende europäische Vereinigung gefördert wird.

Bereits vor Jahren hatte Rudolf Wassermann darauf hingewiesen, wie notwendig die erforderliche Sorgfalt bei der Entwicklung notwendiger neuer politischer Strukturen (nicht nur zur Rekrutierung) sei<sup>46</sup>. Er warnte davor, trotz der nicht mehr zu übersehenden Probleme sowohl hinsichtlich der Legitimation und Unterstützung als auch mit Blick

auf mangelnde Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit „politics as usual“ zu machen. Genau diese Ruhe ist angebracht, heute noch mehr als vor sechs Jahren. Ein bloß suggestiver Vorwurf hinsichtlich moralischer Verfehlungen von Politikern ist zur Zeit nicht hilfreicher, als er schon immer war; die Folgen sind in Krisenzeiten allerdings noch fataler. Politiker sind keine Übermenschen, die Zeit der charismatischen omnipotenten Führer ist vorbei und sollte auch nicht wiederkehren. Entsprechend muß bei Reformen neben der Personalauswahl auch bedacht werden, wie die Bedingungen und Strukturen politischer Verwaltung sind, in denen diese Personen zu wirken haben. Beides ist nur als Einheit zu denken.

---

46 Vgl. Rudolf Wassermann, *Die Zuschauerdemokratie*, Düsseldorf-Wien 1986, S. 206.



## **Elmar Wiesendahl: Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 3-14

Die Volksparteien leiden an einer sich verschlimmernden Funktions- und Formschwäche. Diese allein mit Veränderungen der Gesellschaft oder der Wählerlandschaft zu erklären, greift zu kurz. Es sind die Parteien selbst, bei denen nach einer Hochphase unverarbeitete Strukturdefekte nun massive Mobilisierungs-, Integrations- und Loyalitätsprobleme verursachen.

Dies liegt vor allem daran, daß es in der Bundesrepublik keinen Strukturwandel der älteren Integrationsparteien hin zur „catch-all party/Allerweltpartei“ gegeben hat. Vielmehr entsprechen die Großparteien offenen Integrationsparteien, die sich in erster Linie in organisatorischen Teilbereichen und im Hinblick auf Öffentlichkeit und Wählerumwelt operativ modernisierten. Diese Modernisierung veränderte die Beziehungsgrundlagen zur Tiefenstruktur der Partei und zur Kernwählerschaft entscheidend.

Solange sich die umworbenen Aufsteigergruppen von der Modernitätsinszenierung angesprochen fühlten, trug die Öffnung der Integrationsparteien Früchte. Jetzt aber wendet sich die Modernisierungsstrategie gegen ihre Erfinder. Einerseits begehrt die vernachlässigte Stammklientel auf, und andererseits bleibt es den Großparteien strukturell verwehrt, zu den wachsenden postindustriellen Wählergruppen aufzuschließen.

Trotz dieser Zwickmühle wird es für die offenen Integrationsparteien kein Zurück zur alten Milieupartei und keinen Durchbruch zur echten „catch-all party“ geben. Die Großparteien werden aus Risikoscheu alles beim alten belassen. So oder so haben sie sich auf magere Zeiten einzurichten.

## **Hubert Kleinert: Die Krise der Politik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 15-25

Der Beitrag setzt sich mit verschiedenen Aspekten des „Syndroms von Politik- und Parteienverdrossenheit“ auseinander. Dabei werden Entwicklungstendenzen der Parteiendemokratien ebenso behandelt wie die Auseinandersetzung um Rekrutierungsmechanismen und Finanzgebaren der „Politischen Klasse“.

Der Autor sieht die Politik in ihrer tiefsten Krise seit dem Bestehen der Bundesrepublik. Die Parteiendemokratien sind auf die Anforderungen, die der weltgeschichtliche Umbruchprozeß an sie stellt, nur schlecht vorbereitet. Die in erster Linie strukturell induzierte Gestaltungsschwäche der modernen Politik produziert eine Kombination von anschwellenden Ängsten in der Bevölkerung mit dem Eindruck, daß die Politiker dem nicht abhelfen wollen oder sich gar nicht zu helfen wissen. So könnten die strukturellen Ursachen für die wachsenden Schwierigkeiten demokratischer Konsensfindung zu einem gefährlichen Syndrom von politischer Apathie, rechtspopulistischer Aggression und blauäugiger Institutionenkritik von links führen.

Die Politiker dienen derzeit eher als Projektionsfläche einer tieferen gesellschaftlichen Krise. Soweit sich die öffentliche Auseinandersetzung auf die Politikfinanzierung beschränkt, behandelt sie in der gegenwärtigen Situation eher einen „Nebenkriegsschauplatz“, auf dem Folgeprobleme abgearbeitet werden.

## **Karl-Heinz Dittrich: Das Bild der Parteien im vereinten Deutschland. Für welche Bevölkerungsgruppen setzen sie sich ein?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 26-35

Der Schrumpfung der Wähleranteile beider Volksparteien entspricht eine fortschreitende Ausdifferenzierung zunehmend individualistischer Partikularinteressen traditioneller Sozialmilieus, deren Integration den großen Parteien heute weniger gut zu gelingen scheint als in früheren Jahren.

Aus der Sicht der Bevölkerung ist die Auflösung der traditionellen Gemeinschaften zwischen bestimmten sozialen Gruppierungen und einer der Parteien durch die Zuschreibung von Kompetenzverlusten dieser Partei hinsichtlich ihres Einsatzes für die jeweiligen Gruppeninteressen charakterisiert.

Während einerseits das überwiegend positive Bild, das sich die westdeutschen Bürger vom Einsatz einzelner Parteien im Hinblick auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen machen, im Laufe der siebziger und achtziger Jahre relativ stabil geblieben ist, äußert andererseits eine bemerkenswert große Anzahl von Bürgern im Herbst 1991 ihre Unzufriedenheit gegenüber der fehlenden Einsatzbereitschaft aller Parteien.

Die größte Unzufriedenheit konzentriert sich auf den unzureichenden Einsatz für Interessen der ostdeutschen Bürger, bei denen gleichzeitig das Gefühl der sozialen Benachteiligung im Vergleich zur westdeutschen Bevölkerung am stärksten ausgeprägt ist.

Das Gefühl der Benachteiligung speist sich dabei vor allem aus der fortdauernd negativeren Bewertung der Wirtschaftslage des Ostens gegenüber Westdeutschland und führt in der Konsequenz offenbar zu einer deutlichen sozialpsychologischen Blockierung beim Aufbau dauerhafter Identifikationen und Bindungen zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland.



## **Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch: Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtungen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 36-44

Parteienverdrossenheit ist als Zustandsbeschreibung für die Einschätzung der Parteien in der Bevölkerung unstrittig. Strittig sind lediglich die Erklärungen und die daraus abzuleitenden Vorschläge. Der wesentliche Grund für die Parteienverdrossenheit ist die allgegenwärtige Einflußnahme der Parteien, auch in Bereichen, die der Sache nach parteipolitisch neutral bleiben sollten, gekoppelt mit geringer Lösungskompetenz.

Die Parteien entstanden als Vertreter von „sozialmoralischen Milieus“ und spezifischen Interessen. Von dieser Einbindung haben sie sich in der Nachkriegszeit weitgehend emanzipiert. Inzwischen hat sich die Einflußnahme sogar umgekehrt: Die Parteien durchdringen die verschiedensten Lebensbereiche und politisieren immer mehr Sachfragen. Die Ämterpatronage in Schulen, Medien und Behörden, einschließlich der Einflußnahme auf die Justiz, ist Alltag. Die Durchdringung des Vereinswesens und die wechselseitige Verschränkung großer Wirtschaftsunternehmen mit politisierten Behörden haben undurchdringliche Verflechtungen bewirkt. So sind in den Eigenbetrieben der Stadt Köln die Vorstandsposten, die Aufsichtsratsposten und auch Geschäftsführerpositionen von Berufspolitikern besetzt, die gleichzeitig dem Rat angehören. Interessenkonflikte bei der Vergabe von Aufträgen sind alltäglich. Da die Unterstützung durch öffentliche Mittel einhergeht mit Parteieinfluß, sind die Parteien der wichtigste Antrieb für eine Ausbreitung des Staatseinflusses. Für die Personalauswahl ist die lokale Ebene immer wichtiger geworden.

Das Innenleben der Parteien wird gekennzeichnet durch Spannung zwischen einer kleinen Oligarchie von Berufspolitikern und den Mitgliedern. Das System befindet sich auf dem Weg zu De-facto-Kaderparteien, die im Selbstverständnis der Berufspolitiker eine durch Wahl bestätigte Obrigkeit bilden.

## **Hilke Rebenstorf: Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen? Personalrekrutierung unter den Bedingungen gegenwärtiger Erfordernisse politischer Steuerung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 45-54.

Der Beitrag setzt sich kritisch mit Vorwürfen auseinander, denen die Politische Klasse in der aktuellen Diskussion um mangelnde Problemlösungskompetenz ausgesetzt ist. Im Zentrum der Kritik steht die Praxis der Personalauswahl für politische Spitzenämter, die allzu häufig nicht sachlichen Kriterien folge, sondern der Loyalitätsmaßstäbe gegenüber der Partei zugrunde liegen. Parteiführungen haben jedoch kaum Einflußmöglichkeiten auf die Personalauswahl bzw. auf die Förderung individueller politischer Karrieren: Die Rekrutierung in hohe politische Ämter erfolgt in der Regel aus dem Bundestag heraus. Die Nominierung von Kandidaten für Bundestagswahlen ist hingegen eine Angelegenheit lokaler Parteigliederungen.

Der Eindruck mangelnder Problemlösungskompetenz wird durch zwei weitere Momente verstärkt: Erstens durch die politische Repräsentation, die zu den Standardaufgaben der Parlamente gehört, in Parteienstaaten jedoch u. a. aufgrund der ideologischen Unterscheidbarkeit der Parteien und aufgrund von Interessenkoalitionen auch zum Problem für Regierungen wird. Zweitens durch die politische Steuerung, die zu den neuen Aufgaben moderner, in vielfache internationale Kooperationen eingebundener Staaten gehört. Politische Steuerung kann nicht dirigistisch erfolgen, sondern bedarf der Zusammenarbeit der verschiedenen Interessenorganisationen und damit auch der Zusammenarbeit der Parteien; damit kollidiert jedoch der Repräsentationsgedanke, sofern er als Repräsentation pluralistischer Interessen verstanden wird.

Für die adäquate Wahrnehmung dieser beiden fundamentalen Staatsaufgaben wäre gegebenenfalls eine zentrale Personalplanung wünschenswert. Die faktische Struktur des politischen Systems läßt dies jedoch nicht zu, woraus das „Dilemma der Politik“ entsteht: Der Parteienwettkampf verbietet sowohl die Verweigerung der Zusammenarbeit als auch die Kooperation. Eine Lösung kann eigentlich nur in einer Kombination von veränderten Personalselektionsmustern und einer Neustrukturierung politischer Verwaltung bestehen, wobei zwei Elemente besonders hervorzuheben sind: 1. das Parteienmonopol bei der Besetzung politischer Ämter ist anachronistisch; 2. erhöhte Responsivität ist nur möglich bei Dezentralisierung.