

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Oscar W. Gabriel

Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland

Peter Gluchowski/Peter Mnich

Alter, Generationen und Parteipräferenzen

Thomas Leif

Hoffnung auf Reformen?

Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien

Peter Lösche

„Lose verkoppelte Anarchie“

Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD

B 43/93

22. Oktober 1993

Oscar W. Gabriel, Dr. rer. pol., geb 1947; o. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Stuttgart.

Veröffentlichungen: (Hrsg.) Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Opladen 1992; (Hrsg. zus. mit K. G. Troitzsch) Wahlen in Zeiten des Umbruchs, Frankfurt a.M. 1993; (Hrsg.) Verstehen und Erklären von Konflikten. Beiträge zur nationalen und internationalen Politik, München 1993; zahlreiche Veröffentlichungen zu den Bereichen Wahlen und politische Einstellungen, politische Partizipation, Parteienforschung sowie Kommunalpolitik.

Peter Gluchowski, Dipl.-Kfm., geb. 1942; Leiter der Abteilung Empirische Meinungs- und Sozialforschung im Bereich Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Veröffentlichungen zu den Themenbereichen Wahl- und Einstellungsforschung, politische Kultur, sozialer Wandel, Lebensstile und Freizeitverhalten.

Peter Mnich, M. A., geb. 1959; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg.

Veröffentlichungen zu den Themenbereichen Wandel politischer Einstellungen und Wahlverhalten.

Thomas Leif, Dr. phil., geb. 1959; Fernsehredakteur in Mainz; Mitherausgeber „Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen“.

Veröffentlichungen u. a.: Die strategische (Ohn)macht der Friedensbewegung. Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen in den achtziger Jahren, Opladen 1990; (Mithrsg.) Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, Bonn 1992; (Mithrsg.) Protestwähler und Wahlverweigerer, Krise der Demokratie?, Köln 1992; (Mithrsg.) Reform des Deutschen Gewerkschaftsbundes (i. E. 1993).

Peter Lösche, Dr. phil., geb. 1939; Professor am Seminar für Politikwissenschaft und am Zentrum für Europa- und Nordamerikastudien der Universität Göttingen.

Veröffentlichungen: Kleine Geschichte der deutschen Parteien, Stuttgart 1993; (zus. mit Franz Walter) Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei, Darmstadt 1992; Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten, Darmstadt 1989; zahlreiche Bücher, Aufsätze, Buch- und Handbuchbeiträge über Parteien und Verbände, Partei- und Wahlkampffinanzierung, Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

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, 54290 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.

Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland

I. Das Untersuchungsproblem

Wie jeder Zusammenschluß von Menschen benötigt ein politisches Gemeinwesen ein Mindestmaß an Unterstützung durch seine Mitglieder. Dieser Grundsatz gilt vor allem für Demokratien, in denen die Legitimität der politischen Institutionen von der Zustimmung der Staatsbürger abhängt. Ungeachtet der unterschiedlichen Ansichten über das in einer Demokratie erforderliche Mindestmaß an politischem Vertrauen sind weitverbreitete, dauerhafte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der politischen Ordnung und der sie tragenden Institutionen mit der Idee der Demokratie unvereinbar.

Nach dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer verdient die Frage nach dem Ausmaß und der Struktur des Institutionenvertrauens in der Bundesrepublik Deutschland aus zwei Gründen besondere Aufmerksamkeit. Wie in allen westlichen Demokratien findet in der Bundesrepublik seit einiger Zeit eine Debatte über das Problem der Politikverdrossenheit statt¹. Indikatoren wie die sinkende Wahlbeteiligung, der steigende Stimmenanteil von Protestparteien, der Mitgliederschwund der etablierten Parteien und die in zahlreichen Umfragen dokumentierten geringen Sympathiewerte von Parteien und Politikern sprechen für eine wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit einzelnen Aspekten des politischen Lebens.

Abgesehen von der Debatte über die Zunahme der Politikverdrossenheit in der westlichen Welt ist eine Untersuchung des Verhältnisses der Bundesbürger zu den politischen Institutionen aus einem weiteren Grunde interessant. Nach dem Beitritt der fünf

Bundesländer befindet sich die Bundesrepublik in einer kritischen Übergangsphase. Mit ihrer Entscheidung, den Beitritt zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG zu vollziehen, votierten die Abgeordneten der DDR-Volkskammer im Jahre 1990 für eine Übernahme der politischen Ordnung des Grundgesetzes. Wie die politische Entwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert allerdings zeigt, zieht die Etablierung eines demokratischen Institutionensystems nicht zwangsläufig dessen Akzeptanz durch die Bevölkerung nach sich. Während die Weimarer Republik an ihrer unzulänglichen Unterstützung durch die Bevölkerung scheiterte, fand die politische Ordnung des Grundgesetzes erst nach einer längeren, erfolgreich absolvierten Bewährungsprobe die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger². Erkenntnisse über die Entwicklung einer Vertrauensbasis für die politischen Institutionen im östlichen Teil Deutschlands bzw. deren Veränderung sind insofern nur durch empirische Untersuchungen zu gewinnen.

Die für die folgende Untersuchung des Institutionenvertrauens in den alten und neuen Bundesländern herangezogenen Daten entstammen mehreren im Auftrag des Bundesinnenministeriums durchgeführten Umfragen, in denen unter anderem das Vertrauen der Bevölkerung zu politischen Institutionen und Organisationen ermittelt wurde. Die für die alten Bundesländer verfügbaren Daten decken den Zeitraum 1984–1992 ab, ein Ost-West-Vergleich ist auf der Grundlage der 1991 und 1992 durchgeführten Erhebungen möglich³. Zwei Pro-

1 Vgl. zur Diskussion dieses Problems sowie zur Datenlage: Manfred Küchler, Staats-, Parteien- oder Politikverdrossenheit?, in: Joachim Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen 1982, S. 39–54; zur internationalen Dimension: Mattei Dogan (Hrsg.), Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy, Boulder, Col.–London 1988; Oscar W. Gabriel, Politische Einstellungen und politische Kultur, in: ders. (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Opladen 1992, S. 95–131; Max Kaase, Systemakzeptanz in den westlichen Demokratien, in: Ulrich Matz (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Köln u. a. 1985, S. 99–125.

2 Vgl. Kendall L. Baker/Russell J. Dalton/Kai Hildebrandt, Germany Transformed: Political Culture and the New Politics, Cambridge, Mass. 1981, S. 22ff.; David P. Conradt, From Output Orientation to Regime Support: Changing German Political Culture, in: Ursula Hoffmann-Lange (Hrsg.), Social and Political Structures in West Germany: From Authoritarianism to Postindustrial Democracy, Boulder, Col. 1991, S. 127–142; Oscar W. Gabriel, Demokratiezufriedenheit und demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/87, S. 32–45.

3 Die in dieser Arbeit benutzten Daten wurden vom Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung der Universität zu Köln zugänglich gemacht. Sie wurden vom IPOS-Institut in Mannheim erhoben und vom Zentralarchiv (ZA) für die Analyse aufbereitet und dokumentiert. Weder die Primärforscher noch das Zentralarchiv tragen irgendeine Verantwortung für die Analyse und Interpretation der Daten in diesem Beitrag.

bleme stehen im Mittelpunkt der empirischen Analyse:

1. die Struktur und Entwicklung des Institutionenvertrauens in der alten Bundesrepublik bis zum Beitritt der neuen Länder;
2. der Vergleich des Institutionenvertrauens in Ost- und Westdeutschland seit der Wiedervereinigung.

II. Das Institutionenvertrauen in der Demokratietheorie

Obgleich in der Literatur Übereinstimmung darüber besteht, daß kein politisches System auf Dauer ohne ein Mindestmaß an politischem Vertrauen existieren kann, gehen die Auffassungen über das unverzichtbare Ausmaß an Vertrauen zu den politischen Institutionen weit auseinander. In der bisherigen Forschung stehen drei konkurrierende Interpretationen der Bedeutung politischen Vertrauens in der Demokratie nebeneinander, die sich auch auf die Untersuchung des Vertrauens zu den politischen Institutionen anwenden lassen:

Eine in der Tradition des Konzepts demokratischer Elitenherrschaft stehende Sicht des Institutionenvertrauens begründet die Notwendigkeit einer breiten Vertrauensbasis für die politischen Institutionen mit den Erfordernissen einer effektiven Erfüllung der staatlichen Aufgaben sowie mit den besonderen Qualitäten des politischen Führungspersonals. Eine effektive Regierungsarbeit sei nur dann möglich, wenn die politischen Eliten und die politischen Institutionen in der Öffentlichkeit über ein großes Vertrauenskapital verfügten. Ein Vertrauensverlust beeinträchtigt die Fähigkeit der politischen Führungsgruppen, Ressourcen für die Erreichung kollektiver Ziele zu mobilisieren und die staatlichen Aufgaben effektiv zu erfüllen. Gamson vergleicht das politische Vertrauen mit einem Blankoscheck, den die Bevölkerung der politischen Führung ausstelle, um dieser eine effektive Arbeit zu ermöglichen⁴. Zusätzlich basiert diese Interpretation des politischen Vertrauens auf der optimistischen Annahme, die politische Füh-

rung habe kein Interesse an einem Mißbrauch der ihr anvertrauten Macht, sondern setze diese im Interesse der Gesamtbevölkerung ein.

Bereits in „The Civic Culture“ hatten Almond und Verba eine ausschließlich auf die Effektivität des Regierungshandelns ausgerichtete Sicht des Verhältnisses der Bevölkerung zum politischen System als einseitig kritisiert und das zwischen politischer Macht und politischer Verantwortlichkeit bestehende Spannungsverhältnis hervorgehoben⁵. So wichtig das reibungslose Funktionieren des Regierungsapparates für die effektive Bereitstellung politischer Güter und Leistungen sei, so wichtig sei es auf der anderen Seite, Vorkehrungen gegen die Möglichkeit eines Machtmißbrauchs durch die politische Führung zu treffen. Hierzu gehörten die zeitliche Befristung des Regierungsauftrages, die Gewaltenteilung sowie die richterliche Kontrolle des Handelns der politischen Entscheidungsträger und – nicht zuletzt – eine Öffentlichkeit, die das Handeln der politischen Führung kritisch überwache. Aus diesem Verständnis ergab sich eine zweite Interpretation der Rolle des politischen Vertrauens in der Demokratie. Demnach benötigt eine Demokratie keine vertrauensvolle, sondern eine mißtrauische Öffentlichkeit, die das Handeln der politischen Führung aufmerksam verfolgt und diese einem ständigen Rechtfertigungsdruck aussetzt. Verantwortliches Handeln hängt unter solchen Bedingungen nicht allein vom guten Willen der politischen Führung ab, sondern es wird durch eine kritische Öffentlichkeit erzwungen⁶.

Auch diese Sicht der Beziehung der Bevölkerung zu den politischen Institutionen ist jedoch einseitig, weil sie das Erfordernis effektiven Regierens der Forderung nach einer ständigen Überwachung der politischen Führung durch die Öffentlichkeit unterordnet. Deshalb erscheint es folgerichtig, wenn einige Arbeiten über die Rolle des politischen Vertrauens in der Demokratie auf die Notwendigkeit einer „gesunden Mischung“ von Vertrauen und Mißtrauen verweisen. Eine derartige Konstellation sieht Sniderman als gegeben an, wenn einige Bevölkerungsgruppen der Führung vertrauen, andere ihr mißtrauen, wenn zu bestimmten Zeitpunkten Vertrauen, zu anderen Mißtrauen vorherrscht und wenn schließlich ein-

4 Vgl. William A. Gamson, *Power and Discontent*, Homewood, Ill. 1968, S. 43; s. a. die ausführliche Zusammenstellung entsprechender Positionen bei James D. Wright, *Political Disaffection*, in: Samuel L. Long (Hrsg.), *The Handbook of Political Behavior*, Bd. 4, New York-London 1981, S. 6f.; ders., *The Dissent of The Governed: Alienation and Democracy in America*, New York u. a. 1976, S. 15ff., 50ff.

5 Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy*, Boston 1965, S. 341ff.

6 Vgl. Herbert Döring, *Aspekte des Vertrauens in Institutionen: Westeuropa im Querschnitt der internationalen Wertestudie 1981*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 19 (1990), S. 73–89; Geraint Parry, *Trust, Distrust and Consensus*, in: *British Journal of Political Science*, 6 (1976), S. 129–142.

zelne Akteure oder Institutionen über einen größeren Vertrauenscredit verfügen als andere⁷. Eine ähnliche Vorstellung vertritt Wright, nach dessen Auffassung eine Demokratie optimal funktioniert, wenn es sowohl Konsens als auch Dissens gibt. Für die Stabilität einer Demokratie in Krisenzeiten sei es ausschlaggebend, welche dieser beiden Gruppierungen dazu in der Lage sei, die normalerweise gleichgültige Mehrheit auf ihre Seite zu ziehen⁸.

Keiner dieser Interpretationen kann man den Status einer ausformulierten, empirisch bewährten oder auch nur prüfbar Theorie des Institutionenvertrauens zubilligen. Abgesehen davon, daß Untersuchungen des Institutionenvertrauens in der empirischen Forschung ein Schattendasein fristen⁹, läßt sich die Auseinandersetzung über das systemfunktionale Niveau des Institutionenvertrauens mit den Mitteln der empirischen Forschung nicht beilegen. Selbst wenn eine grundsätzlich empirisch brauchbare Theorie vorläge, könnte ihre Tragfähigkeit mangels geeigneter Daten derzeit nicht geprüft werden. Insofern eignen sich die vorgestellten theoretischen Konzepte allenfalls als Hintergrund für die Interpretation der empirischen Befunde; über die Auswirkungen der von ihnen beschriebenen Verteilung von Vertrauen und Mißtrauen auf die Stabilität und Funktionsfähigkeit der politischen Ordnung der Bundesrepublik kann man beim derzeitigen Forschungsstand zwar spekulieren, aber keine verlässlichen Aussagen treffen.

III. Institutionenvertrauen im Osten und Westen der Bundesrepublik

1. Politischer Wandel und Institutionenvertrauen

Die derzeit in der Bundesrepublik bestehenden Rahmenbedingungen sind geradezu ideal für eine

7 Vgl. Paul M. Sniderman, *A Question of Loyalty*, Berkeley u. a. 1981, S. 26 ff.

8 Vgl. J. D. Wright, *Dissent* (Anm. 4), S. 267 ff.

9 Zu den wenigen Ausnahmen gehören die folgenden Arbeiten: H. Döring (Anm. 6); Ursula Feist, *Zur politischen Akkulturation der neuen Deutschen. Eine Analyse aus Anlaß der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11-12/91, S. 26 ff.; Peter Gluchowski/Carsten Zelle, *Demokratisierung in Ostdeutschland. Aspekte der politischen Kultur in der Periode des Systemwechsels*, in: Peter Gerlich/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hrsg.), *Regimewechsel. Demokratisierung und politische Kultur in Ost-/Mitteleuropa*, Wien u. a. 1992, S. 256 ff.; Seymour M. Lipset/William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*, New York-London 1983.

empirische Analyse des Entstehens und des Wandels von Institutionenvertrauen. Tiefgreifende Veränderungen wie der Regimewechsel in Ostdeutschland haben in der politischen Entwicklung von Staaten Seltenheitswert. Noch seltener erfolgt ein derartiger Systemwandel als Zusammenschluß zweier Gesellschaften mit einer gemeinsamen Vergangenheit, aber einer völlig gegensätzlichen jüngeren Entwicklung. Während den Bürgerinnen und Bürgern der alten Bundesländer der Umgang mit der politischen Ordnung des Grundgesetzes seit langer Zeit vertraut ist, sind für die Bevölkerung Ostdeutschlands Erfahrungen mit diesen Institutionen noch neu, und sie finden im Kontext eines dramatischen soziopolitischen Wandels statt. Da die aktuellen politischen Einstellungen der Bevölkerung durch langfristig erworbene politische Prägungen bestimmt werden¹⁰, ist angesichts der unterschiedlichen jüngsten Geschichte Ost- und Westdeutschlands derzeit kaum mit einer Übereinstimmung in den politischen Orientierungen der Bevölkerung beider Landesteile zu rechnen. In Anbetracht der vorliegenden Erfahrungen bestehen für die Etablierung von Institutionenvertrauen in Westdeutschland erheblich günstigere Voraussetzungen als in Ostdeutschland.

Zudem hängt das Verhältnis der Bevölkerung zur politischen Ordnung von kurzfristigen Entwicklungen, wie z. B. von der Zufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage, ab. In dieser Hinsicht bestehen zwischen dem Osten und dem Westen der Bundesrepublik ebenfalls gravierende Unterschiede: Wie mehrere seit der Wiedervereinigung durchgeführte Umfragen belegen, schätzen die Bürgerinnen und Bürger der neuen Bundesländer ihre Lebensbedingungen und ihre wirtschaftliche Lage erheblich negativer ein, als dies bei der Bevölkerung in den alten Bundesländern der Fall ist¹¹. Im Gegensatz zu der Situation, in der sich die alten Bundesländer in den fünfziger Jahren befanden¹², gehen von der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern derzeit keine systemstützenden Impulse aus. Eher ist zu vermuten, daß die beträchtliche Diskrepanz zwischen den an die Wiedervereinigung geknüpften Erwartungen und den wahrgenommenen Gegebenheiten Mißtrauen der Bevölkerung

10 Vgl. Gabriel A. Almond/G. Bingham Powell, *Comparative Politics Today*. A. World View, Glenview, Ill. 1988, S. 34 ff.

11 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport 1992. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland*, München 1992, S. 568 ff. Diese Aussage bestätigen auch die IPOS-Studien 1991 und 1992 (auf die Vorlage entsprechender Daten wird verzichtet).

12 Vgl. K. L. Baker/R. J. Dalton/K. Hildebrandt (Anm. 2); D. P. Conradt (Anm. 2).

gegenüber den politischen Institutionen und Akteuren begründet. Doch auch für die Westdeutschen erwies sich die von der politischen Führung geweckte Erwartung, die Wiedervereinigung sei zum Nulltarif durchführbar, als unrealistisch. Wie im Osten ergeben sich aus der aktuellen politischen Situation in Westdeutschland Ansatzpunkte für eine negative Einstellung zu den politischen Institutionen.

Aus dem Zusammenspiel langfristiger und kurzfristiger Faktoren lassen sich die folgenden Erwartungen über die Struktur und die Entwicklung des Institutionenvertrauens in Ost- und Westdeutschland ableiten:

1. Aufgrund der langjährigen positiven Erfahrungen mit den politischen Institutionen des Grundgesetzes dürfte das Institutionenvertrauen in den alten Bundesländern stärker entwickelt sein als in den neuen Ländern, in denen derartige Erfahrungen derzeit noch fehlen.
2. Die Bewertung der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Situation trägt nicht zum Abbau des West-Ost-Gefälles im Institutionenvertrauen bei. Dies gilt vor allem für das Verhältnis zu den Kerninstitutionen des politischen Systems, Regierung und Parlament, denen die Bevölkerung einen großen Teil der Verantwortung für die bestehenden politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse zuweist¹³.

2. Struktur und Entwicklung des Institutionenvertrauens in den alten Bundesländern, 1984 bis 1990

Sinnvolle Aussagen über Niveau und Struktur des Institutionenvertrauens in Gesamtdeutschland sind nur möglich, wenn man über eine Vergleichsgrundlage verfügt. Hierzu eignet sich vor allem die Situation der alten Bundesländer vor der Wiedervereinigung. Wie mehrere empirische Studien über die Struktur und Entwicklung politischer Unterstützung in der Bundesrepublik belegen, konnte sich das politische System in den siebziger und achtziger Jahren auf eine breite Zustimmung in der Bevölkerung stützen¹⁴. Diesen Sachverhalt spiegeln auch die Daten zum Institutionenvertrauen

der Bundesbürger wider, aus denen ersichtlich wird, daß die Mehrheit der Befragten vor der Wiedervereinigung sämtliche erfaßten Einrichtungen des politischen Lebens der Bundesrepublik positiv bewertete (vgl. Abbildung 1)¹⁵. Auf der anderen Seite fällt die Einstellung zu den untersuchten Institutionen und Organisationen keineswegs einheitlich aus. Sie bilden vielmehr eine Vertrauenspyramide, an deren Spitze mit dem Bundesverfassungsgericht, den Gerichten und der Polizei Einrichtungen der Judikative und der Exekutive stehen und an deren Ende sich mit der Presse, den Gewerkschaften und dem Fernsehen Institutionen der Interessenvermittlung und Herrschaftskontrolle befinden. Die Kerninstitutionen des politischen Systems, Bundestag und Bundesregierung, rangieren im Mittelfeld¹⁶. Während das ausgeprägte Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu den Einrichtungen des Rechts- und Verwaltungsstaates sich nahtlos in die politische Tradition Deutschlands einfügt¹⁷, signalisiert die mehrheitlich positive Bewertung der Kerninstitutionen des politischen Systems sowie der Einrichtungen der Interessenvermittlung ein Element des Wandels in den Beziehungen der Bevölkerung zur Politik.

Dieses Einstellungsmuster blieb bis zum Eintritt der neuen Länder im Prinzip erhalten; gleichwohl lassen sich in der Einstellung der Bevölkerung zu einzelnen Institutionen und Organisationen drei unterschiedliche Entwicklungsmuster identifizieren (vgl. Abbildungen 2–4). Während das Vertrauen zur Presse, zum Fernsehen, zu den Gewerkschaften, zur Polizei und zu den Gerichten nur geringfügige Schwankungen aufwies, war die

15 Lesehilfe zu Abbildung 1: Die Abbildung gibt den Mittelwert des Institutionenvertrauens der Bevölkerung in den Jahren 1984 bis 1990 wieder. Die betreffenden Werte wurden auf einer von -5 (gar kein Vertrauen) bis +5 (völliges Vertrauen) reichenden Skala gemessen. Ein positives Vorzeichen bedeutet einen Überhang positiver Einstellungen, ein negatives Vorzeichen indiziert eine Dominanz von Mißtrauen. Der Wert Null wird erreicht, wenn sich die Befragten gleichmäßig über die positive (Vertrauen) und die negative Seite der Skala (Mißtrauen) verteilen. Für die Abbildungen 2 bis 4 sowie für die Tabelle wurde die gleiche Skala angewandt.

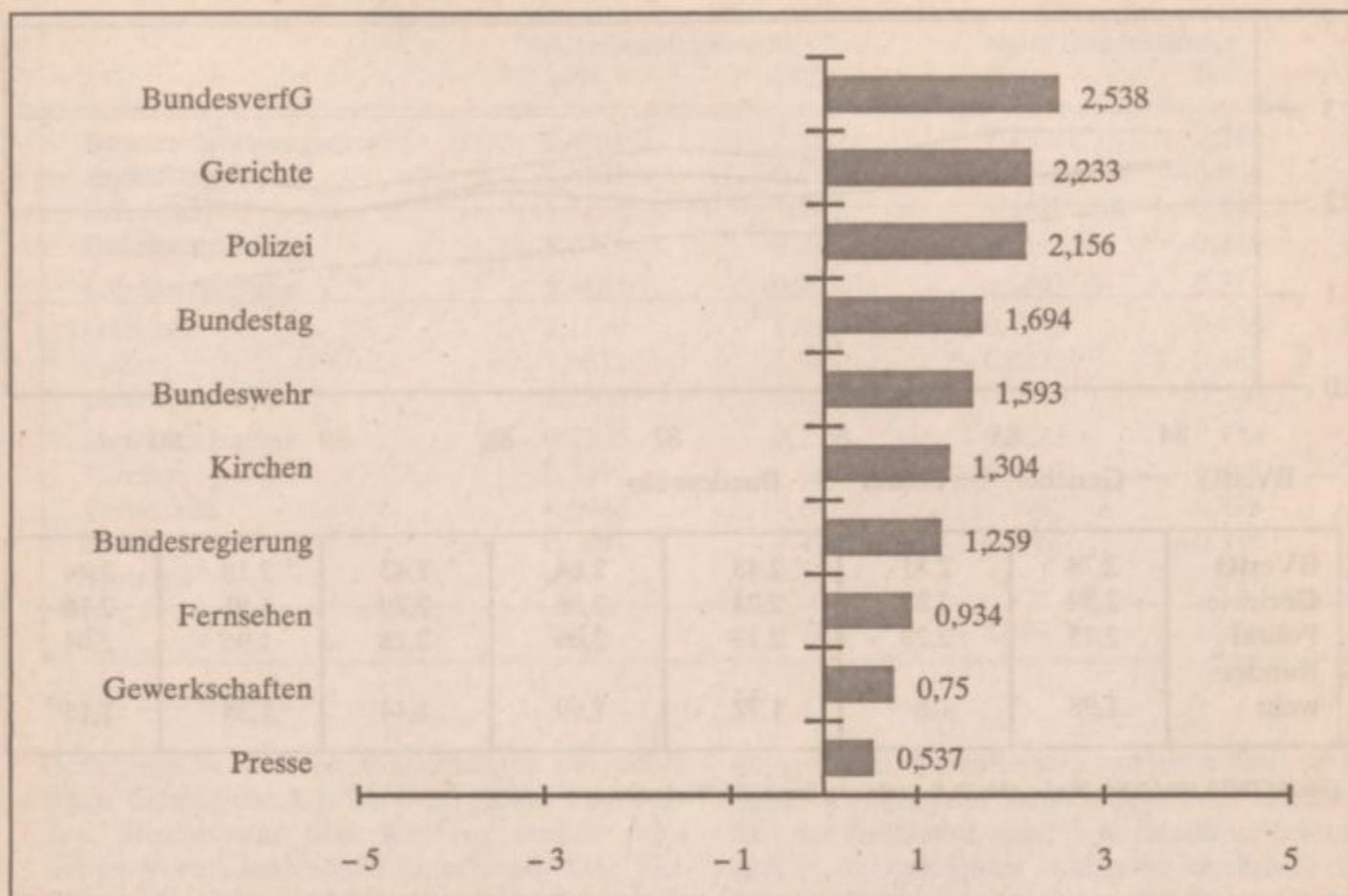
16 Auf der Grundlage von Daten des Emnid-Instituts präsentiert Klaus von Beyme, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*, München 1991, S. 66 ff., ähnliche Befunde.

17 Vgl. G. A. Almond/S. Verba (Anm. 5); Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1971; Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands*, aktualisierte Ausgabe, Frankfurt 1981; Manfred Koch u. a., *Die Deutschen und ihr Staat*, Hamburg 1972; Helge Pross, *Was ist heute deutsch? Wertorientierungen in der Bundesrepublik*, Reinbek 1982, S. 21 ff.

13 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 11), S. 641 ff.

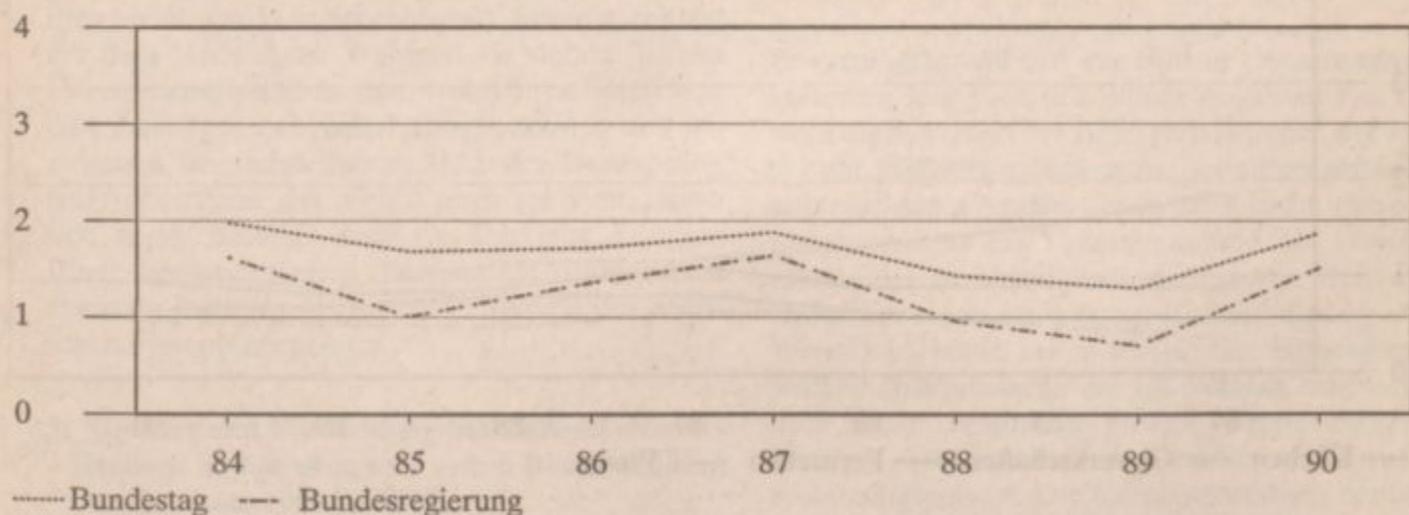
14 Vgl. K. L. Baker/R. J. Dalton/K. Hildebrandt (Anm. 2); David P. Conradt, *Changing German Political Culture*, in: Gabriel A. Almond/Sidney Verba (Hrsg.), *The Civic Culture Revisited. An Analytic Study*, Boston 1980, S. 212–272; Dieter Fuchs, *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1989; Oscar W. Gabriel, *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986; ders. (Anm. 2).

Abbildung 1: Institutionenvertrauen in den alten Bundesländern, 1984 – 1990



Quelle: Institut für praxisorientierte Sozialforschung (IPOS), 1984/1990; Berechnung durch den Verfasser.

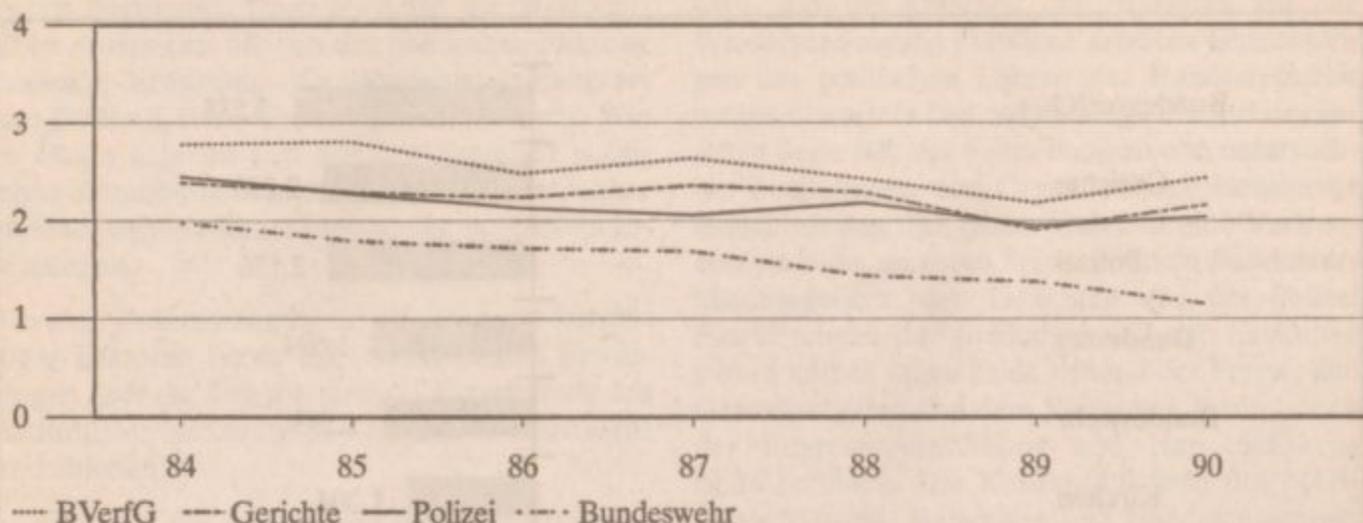
Abbildung 2: Vertrauen in Regierung und Parlament in den alten Bundesländern, 1984 – 1990



Bundestag	1,98	1,68	1,72	1,88	1,43	1,30	1,87
Bundes- regierung	1,62	1,01	1,36	1,64	0,96	0,71	1,51
N	2087	1840	2015	2045	2078	2040	2093

Quelle: IPOS 1984/1990; Berechnung durch den Verfasser.

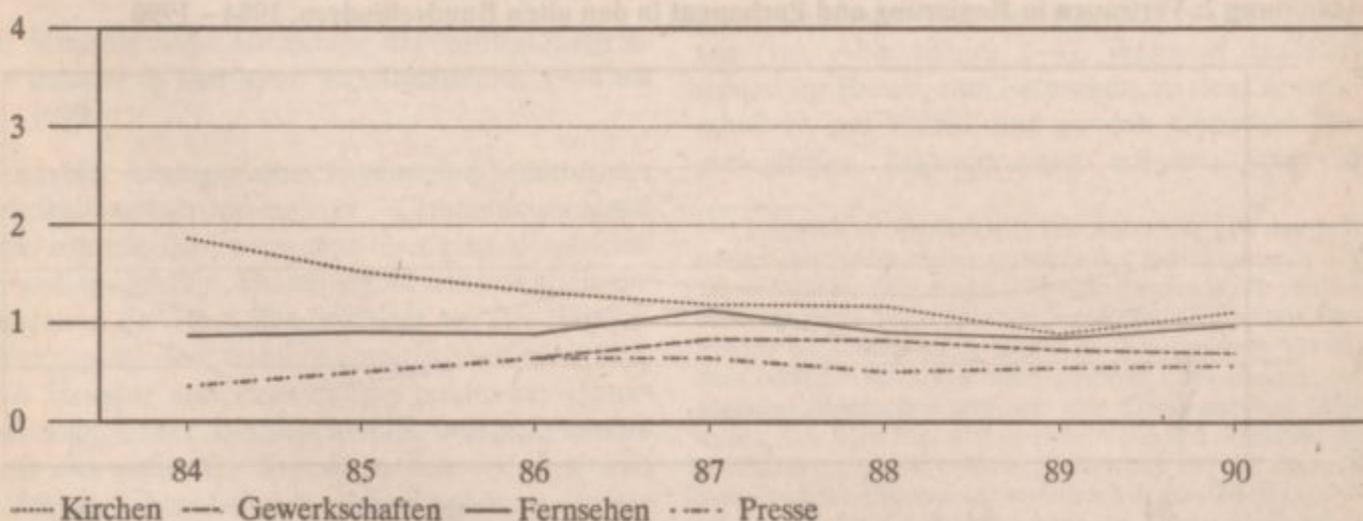
Abbildung 3: Vertrauen zu Exekutive und Judikative in den alten Bundesländern, 1984 – 1990



BVerfG	2,78	2,81	2,48	2,64	2,43	2,18	2,44
Gerichte	2,39	2,29	2,24	2,36	2,29	1,91	2,16
Polizei	2,45	2,28	2,13	2,06	2,18	1,95	2,04
Bundeswehr	1,98	1,8	1,72	1,69	1,44	1,38	1,15

Quelle: IPOS 1984/1990; N wie Abb. 2; Berechnung durch den Verfasser.

Abbildung 4: Vertrauen zu Verbänden und Medien in den alten Bundesländern, 1984 – 1990



Kirchen	1,87	1,53	1,33	1,20	1,18	0,90	1,12
Gewerkschaften	a)	a)	0,65	0,84	0,83	0,73	0,70
Fernsehen	0,87	0,91	0,90	1,13	0,91	0,85	0,98
Presse	0,36	0,51	0,65	0,65	0,51	0,55	0,57

a) 1984 und 1985 nicht erhoben.

Quelle: IPOS 1984/1990; N wie Abb. 2; Berechnung durch den Verfasser.

Tabelle: Institutionenvertrauen in den alten und neuen Bundesländern, 1991 und 1992

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	1991	1992	1991	1992
Bundesverfassungsgericht	2,4801	2,150	1,1393	1,210
Bundestag	1,5381	0,780	0,5396	-0,074
Bundesrat	1,7195	1,209	1,1627	0,697
Bundesregierung	1,0275	0,223	0,3894	-0,425
Landesregierung	1,4182	0,963	0,7061	0,314
Gerichte	2,1519	1,915	0,1291	0,945
Polizei	1,9623	1,944	-0,2178	0,483
Bundeswehr	1,2308	0,937	0,9578	0,380
Gewerkschaften	0,7700	0,292	0,8183	0,738
Kirchen	0,7050	0,488	0,5093	-0,205
Fernsehen	0,6948	0,647	1,1047	0,228
Presse	0,5061	0,453	0,4867	-0,584
Parteien	a)	-0,184	a)	-0,954
N	1 571	1 546	1 084	1 171

a) 1991 nicht erhoben.

Beziehung zu anderen Einrichtungen des politischen Lebens deutlich instabiler. Zwei Institutionen, Bundeswehr und Kirchen, mußten eine stetige Vertrauenseinbuße hinnehmen. Das Verhältnis der Bundesbürger zur Bundesregierung und – mit Abstrichen – zum Bundestag und zum Bundesverfassungsgericht schließlich war durch zyklische Schwankungen bestimmt, die im Falle des Bundestages und besonders der Bundesregierung in einem klar erkennbaren Zusammenhang mit dem Verlauf der Wahlperiode stehen: Einem „Vertrauensgipfel“ in den Wahljahren folgten je eine Abstiegs- und Aufschwungperiode in den dazwischen liegenden Jahren. Mit der Behauptung einer Zunahme der Politikverdrossenheit lassen sich diese Befunde nicht in Einklang bringen. Einer kontinuierlichen Vertrauenserosion waren allenfalls Institutionen an der Peripherie des politischen Systems ausgesetzt.

3. Struktur und Entwicklung des Institutionenvertrauens in den alten und neuen Bundesländern im Zeitraum 1991 bis 1992

Bis zur Wiedervereinigung waren die Beziehungen der Bevölkerung der alten Bundesländer zu den politischen Institutionen stabil und vertrauensvoll. Diese Situation blieb auch 1991, dem ersten Jahr nach dem Beitritt der fünf neuen Länder, bestehen. Keine der untersuchten Institutionen und Organisationen stieß bei der Mehrheit der Bevölkerung auf Mißtrauen. Ihre Positionen in der Vertrauenshierarchie entsprachen ebenfalls weit-

gehend den Verhältnissen vor dem Beitritt der neuen Länder. Die Einrichtungen der Exekutive und der Judikative – mit dem Bundesverfassungsgericht an der Spitze – standen unverändert in besonders hohem Ansehen, die Organisationen der Interessenvermittlung wurden zwar erheblich kritischer beurteilt, jedoch erzielten auch sie auf der Vertrauensskala positive Werte (vgl. die Tabelle).

Erwartungsgemäß fiel das Bild in Ostdeutschland im ersten Jahr nach der Wende negativer aus. Obwohl die Mehrheit der Befragten lediglich der Polizei mit Mißtrauen begegnete, schnitten sämtliche untersuchten Organisationen und Institutionen – mit Ausnahme des Fernsehens und der Gewerkschaften – im Urteil der ostdeutschen Befragten schlechter ab als im Westen. Ein auffallend großes West-Ost-Gefälle zeigte sich in der Einschätzung solcher Institutionen, die im Westen traditionell über einen besonders großen Vertrauenskredit verfügen, nämlich Polizei, Gerichte und Bundesverfassungsgericht. Die Kerninstitutionen des politischen Systems, Bundestag und Bundesregierung, konnten sich in Westdeutschland ebenfalls auf eine wesentlich breitere Vertrauensbasis stützen als in den neuen Ländern. In der Beurteilung der Interessenvermittlungs- und Kontrollinstitutionen Fernsehen und Gewerkschaften unterschieden sich die Ostdeutschen kaum von den Westdeutschen. Während ihr Ansehen bei den Westdeutschen allerdings vergleichsweise gering war, genossen sie in Ostdeutschland im ersten Jahr nach der Wende –

zusammen mit dem Bundesverfassungsgericht, dem Bundesrat, der jeweiligen Landesregierung und der Bundeswehr – das größte Vertrauen. Dies gilt nicht für die Presse und für die Kirchen.

Ein Vergleich des Institutionenvertrauens in Ost- und Westdeutschland vermittelt ein eindeutiges Bild von den Beziehungen der Bevölkerung zur Politik im ersten Nachwendejahr: Eine einheitliche politische Kultur hatte sich zum damaligen Zeitpunkt in Gesamtdeutschland noch nicht entwickelt. Vielmehr waren die Beziehungen der ostdeutschen Bevölkerung zu wichtigen politischen Institutionen und Organisationen erheblich stärker durch Mißtrauen geprägt als im Westen. Große Unterschiede charakterisierten auch die Struktur des Institutionenvertrauens in beiden Teilen der Bundesrepublik. Sofern es im Osten überhaupt Vertrauensträger gab, fanden sie sich überwiegend unter den Organisationen der Interessenvermittlung, während im Westen Judikativ- und Exekutivinstitutionen diese Rolle spielten¹⁸. Die in den neuen Ländern ermittelte Struktur des Institutionenvertrauens war zudem gänzlich anders als in der Bundesrepublik der fünfziger Jahre, in der vor allem die Exekutivinstitutionen von einem breiten Vertrauen getragen waren¹⁹.

Im Zeitraum 1991/1992 zeichnete sich im Westen der Bundesrepublik im Verhältnis der Bevölkerung zu den politischen Institutionen eine Entwicklung ab, die auf den ersten Blick als Zunahme von Politikverdrossenheit charakterisiert werden kann. Sämtliche Einrichtungen des politischen Lebens verzeichneten einen Vertrauensverlust, der bei einigen Institutionen und Organisationen ein beträchtliches Ausmaß annahm. Dies betrifft vor allem die Kerninstitutionen des politischen Systems, Bundestag und Bundesregierung. In keiner zuvor in den alten Bundesländern durchgeführten Umfrage wurden für diese beiden Einrichtungen solch ungünstige Werte gemessen wie 1992. Dennoch blieb die Einstellung der Öffentlichkeit zu diesen Institutionen überwiegend von Vertrauen bestimmt. Die erstmals in die Erhebung einbezogenen Parteien erhielten als einzige Institution eine mehrheitlich negative Bewertung. Obwohl der Rückgang des Vertrauens zu anderen politischen Institutionen im Zeitraum 1991/92 weniger deutlich ausfiel, waren auch sie von diesem Prozeß betroffen. Dies gilt selbst für diejenigen Institutionen, denen die bundesdeutsche Öffentlichkeit traditionell besonders großes Vertrauen entgegen-

bringt: die Gerichte und das Bundesverfassungsgericht. Als Fazit bleibt also festzuhalten, daß es erstmals in der neueren Geschichte der Bundesrepublik klare Anhaltspunkte für eine Akzeptanzkrise des Parteienstaates gibt. Ohne detaillierte empirische Untersuchungen sind Aussagen über die Ursachen des Vertrauensschwundes nicht möglich. Es fällt allerdings auf, daß sich dieser Prozeß in erster Linie auf die Einrichtungen des Parteienstaates richtet.

Im Osten stellt sich die Sachlage etwas anders dar. Zwar verloren auch hier die meisten politischen Institutionen und Organisationen zwischen 1991 und 1992 an öffentlicher Unterstützung, doch galt dies nicht für alle. Einen Vertrauensgewinn in der Bevölkerung konnten mit den Gerichten, der Polizei und dem Bundesverfassungsgericht Einrichtungen verzeichnen, die auch in Westdeutschland im Urteil der Öffentlichkeit sehr gut abschneiden. Dagegen büßten der Bundestag, die Bundesregierung und sämtliche Einrichtungen der Interessenvermittlung an Unterstützung ein. Wie im Westen rangierten die politischen Parteien mit weitem Abstand am Ende der Vertrauensskala. Gemeinsam mit ihnen wurden aber auch der Bundestag, die Bundesregierung, die Kirchen und die Presse von der Bevölkerungsmehrheit in den neuen Ländern im Jahre 1992 negativ bewertet.

Im Vergleich mit der im Jahr zuvor gegebenen Situation haben sich die West-Ost-Unterschiede in der Bewertung der Institutionen im zweiten Jahr nach der Wiedervereinigung zwar nicht vertieft, aber auch nicht deutlich abgeschwächt. Nach wie vor bewerten die Ostdeutschen die politischen Institutionen des Grundgesetzes und die Einrichtungen der Interessenvermittlung anders als die Westdeutschen. Beim Abbau der kulturellen Spaltung Deutschlands wurden seit dem Beitritt der fünf neuen Länder noch keine nennenswerten Fortschritte erzielt, jedenfalls soweit das Vertrauen der Bevölkerung zur Debatte steht.

Die demokratiethoretische Interpretation dieser Befunde hängt vor allem von der Wahl des Bezugsrahmens ab: Ein vorbehaltsloses Vertrauen zu den politischen Institutionen ist weder für die Westdeutschen noch für die Ostdeutschen typisch, ebensowenig sind die Einrichtungen des politischen Lebens der Bundesrepublik jedoch mit einem generellen Vertrauensdefizit bzw. Vertrauensschwund konfrontiert. In Übereinstimmung mit dem von Sniderman²⁰ entwickelten Konzept variiert das Vertrauen zu einzelnen Institutionen in

18 Vgl. die im Prinzip ähnlichen Befunde bei U. Feist sowie P. Gluchowski/C. Zelle (Anm. 9)

19 Vgl. Anm. 17.

20 Vgl. Anm. 7

beiden Teilen Deutschlands. Darüber hinaus gibt es sowohl vertrauensvolle als auch mißtrauische Bürger, und es lassen sich im Zeitablauf Schwankungen des Institutionenvertrauens feststellen. Auf dem Hintergrund der normativen Demokratietheorie ist allenfalls das West-Ost-Gefälle im Institutionenvertrauen kritisch zu bewerten; ob es inakzeptabel groß ist, läßt sich mit den Mitteln der empirischen Politikforschung nicht entscheiden.

IV. Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Am Beginn dieser Untersuchung standen zwei Probleme, nämlich erstens die aus der Politikverdrossenheitsdebatte ableitbare Annahme, das Vertrauen der Bevölkerung zu den politischen Institutionen sei in den alten Bundesländern langfristig zurückgegangen, und zweitens die Vermutung eines historisch bedingten West-Ost-Gefälles im Institutionenvertrauen.

Wie die Daten zeigen, hat die seit einigen Jahren in den Massenmedien und in der politisch interessierten Öffentlichkeit mit großem Aufwand geführte Debatte über die Zunahme der Politikverdrossenheit unter den Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der achtziger keine reale Grundlage. Allerdings könnte der Beitritt der fünf neuen Länder zur Bundesrepublik in dieser Hinsicht eine Zäsur bedeuten und zu einer Neudefinition der Beziehungen der Bevölkerung zu den politischen Institutionen führen. Erstmals seit der Einführung der Fragen nach dem Institutionenvertrauen waren sämtliche politischen Institutionen und Organisationen einem Rückgang des politischen Vertrauens ausgesetzt, der insbesondere die in den Parteienwettbewerb involvierten Einrichtungen betrifft. Erst in den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob die Entwicklung im Zeitraum 1991/92 dem für den Ablauf einer Legislaturperiode typischen Vertrauenszyklus entspricht oder ob sie den Beginn einer Krise des Vertrauens zu den politischen Institutionen markiert.

Da eine Interpretation der Entwicklung des Institutionenvertrauens in den neuen Ländern wegen des sehr kurzen Untersuchungszeitraumes nicht sinnvoll ist, muß sich der Ost-West-Vergleich auf die Präsentation einer Momentaufnahme aus den

beiden ersten Nachwendejahren beschränken. Das Problem, nach einer fast fünfzig Jahre dauernden gegensätzlichen politischen Entwicklung eine funktionierende politische Gemeinschaft zu schaffen, betrifft nicht zuletzt die politischen Einstellungen und Werthaltungen der Menschen in beiden Teilen Deutschlands. Die optimistische Annahme, die innere Einheit Deutschlands werde sich weitgehend problemlos und automatisch vollziehen, erwies sich schon kurz nach dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik als eine Fiktion²¹. Vielmehr dürfte die nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte Einbindung Ost- und Westdeutschlands in unterschiedliche Bündnissysteme und Wertegemeinschaften noch auf absehbare Zeit die Beziehungen der Bevölkerung zur Politik prägen.

Nur zwei Jahre nach der Wiedervereinigung lassen sich über die Chancen der Entwicklung einer gemeinsamen politischen Kultur in Ost- und Westdeutschland keine klaren Aussagen machen. In einem zentralen Aspekt des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat – dem Vertrauen zu den politischen Institutionen – sind die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen jedoch größer als die Gemeinsamkeiten zwischen ihnen. Zwar hat sich die unmittelbar nach dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik festgestellte Kluft zwischen West- und Ostdeutschen in der Folgezeit nicht vertieft, aber die bereits im Jahre 1991 erkennbaren Vorbehalte der neuen Bundesbürger gegenüber den politischen Institutionen der Bundesrepublik wurden seither auch nicht geringer. Den Umstand, daß in Westdeutschland ein noch stärkerer Rückgang des Institutionenvertrauens zu verzeichnen war, kann man wohl kaum als Fortschritt auf dem Weg zur inneren Einheit Deutschlands interpretieren.

Die Frage nach den für den Fortbestand der kulturellen Spaltung Deutschlands und für den Rückgang des Institutionenvertrauens in beiden Landesteilen, vor allem in den alten Bundesländern, maßgeblichen Faktoren ist nicht eindeutig zu beantworten. Neben der unterschiedlichen politischen Sozialisation der West- und der Ostdeutschen spielen sicherlich die aktuellen politischen Verhältnisse in beiden Teilen Deutschlands eine wichtige Rolle bei der Erklärung der Ost-West-Unterschiede sowie der jüngsten Erosion des poli-

21 Vgl. als erste Bestandsaufnahmen Eckhard Jesse/Armin Mitter (Hrsg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte – Politik – Gesellschaft*, Bonn 1992; Frank Pliz/Heike Ortwein, *Das vereinte Deutschland. Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Folgeprobleme und die Konsequenzen für die Politik*, Stuttgart – Jena 1992.

tischen Vertrauens. Im Osten stellte sich die erhoffte Verbesserung der Lebensverhältnisse nicht ein, und im Westen besteht eine beträchtliche Unsicherheit über die politischen und ökonomischen Kosten der Einheit. Erstmals seit der Gründung der Bundesrepublik ist die Bevölkerung mit der Möglichkeit einer realen Verschlechterung der Lebensbedingungen konfrontiert. Aus der Diskrepanz zwischen den Erwartungen und den tatsächlichen Gegebenheiten erwächst ein Potential für politische Unzufriedenheit, das sich derzeit vornehmlich auf Parteien, Parlament und Regierung richtet, jedoch langfristig auf die gesamte politi-

sche Ordnung übergreifen kann. Dennoch kann von einer Krise des Vertrauens in die politischen Institutionen allenfalls bedingt die Rede sein: Sofern sie besteht, ist sie ein Produkt der neuesten politischen Entwicklung, sie betrifft in erster Linie den Parteienstaat und seine Einrichtungen und ist in Ostdeutschland stärker ausgeprägt als im Westen. Wie uns die Erfahrungen mit dem Anstieg des Institutionenvertrauens in den fünfziger Jahren lehren, dürften Fortschritte bei der Herstellung der inneren Einheit Deutschlands dazu beitragen, das Umschlagen einer Formschwäche in eine Systemkrise zu verhindern.

Alter, Generationen und Parteipräferenzen

I. Die Genese einer politischen Generation

Die Redewendung vom Marsch der 68er-Generation durch die Institutionen ist inzwischen in die Jahre gekommen. Von Anhängern der Studentenbewegung als eine grundsätzliche Herausforderung des Systems der damaligen Bundesrepublik gedacht, könnte man erst heute, etwa 25 Jahre später, untersuchen, ob sie eine Chance besitzt, eingelöst zu werden. Einige Überlegungen, die ihre Urheber hoffen ließen, damit erfolgreich die eigenen Vorstellungen von einer anderen Gesellschaft umsetzen zu können, werden nachfolgend für eine Beschäftigung mit dem Phänomen der politischen Generationen näher betrachtet.

Die Studentenunruhen der ausgehenden sechziger Jahre waren für viele in den beteiligten Studentengenerationen ein prägendes Ereignis, das ein erhebliches Identifikationspotential bereitstellte. Man fühlte sich den Mitstreitern in Einstellungen und Wertmaßstäben verbunden und nahm eine nahezu unüberwindliche Diskrepanz zu den sog. „Etablierten“ des Systems wahr. Allein am Alter (über 30) glaubte man diese erkennen zu können¹. Teile einer studentischen Generation sahen sich mit ihrem Weltbild in Opposition zu allen anderen, wobei diese Einschätzung auch von letzteren weitgehend geteilt wurde. Ein derartiger Generationenzusammenhang entsteht nach Karl Mannheim dann, wenn sich durch historische Ereignisse von identitätsstiftender Bedeutung vor allem die Jugend beeindruckt zeigt². Sie sei – so der Ansatz bei Mannheim – von jeher empfänglicher für neue Ideen und neue Interpretationen der gesellschaftlichen Zusammenhänge als die älteren Generationen. Jene verfügten bereits über ein vergleichsweise stabiles Weltbild, das eine Übernahme von neuen Zeitströmungen mit zunehmendem Alter

immer unwahrscheinlicher werden ließe. Gleichsam als Filter wirkten die in jüngeren Jahren zu einer bestimmten Sicht für die Dinge verdichteten Erfahrungen. In späteren Lebensabschnitten sei dieser Filter dann kaum mehr durchlässig für neue Zeitgeist-Impulse, die das bereits stabilisierte Deutungs- und Bewertungsraster noch substantiell in Frage stellen könnten.

Nur in diesem Sinne wäre „der Marsch durch die Institutionen“ ein erfolversprechendes Unternehmen, setzt es doch voraus, daß die Gesinnung der 68er auch Jahrzehnte später noch bei den einstigen Weggefährten anzutreffen sein wird. Ereignisse wie der Einstieg in eine berufliche Karriere oder die Übernahme von Verantwortung für andere in einem Familienverbund dürften als typische Stationen im weiteren Lebensverlauf keinen Einfluß auf die Einstellungen der dann älter gewordenen Anhänger der Studentenbewegung ausüben³. Die Institutionen dürfen sich mit ihren integrativen Kräften nicht als stärker erweisen, als die einst vertretenen politischen Zielvorstellungen und Ideale. Kommt es allerdings zu einem solchen Sinneswandel beim Durchlaufen der weiteren Stationen im Lebenszyklus, dann liegt ein Alterungs- oder sprachlich verkürzt ein Alterseffekt vor, der den ursprünglichen Generationeneffekt überlagert oder sogar auslöscht.

Eine Bewegung, wie die beschriebene, kann also entweder nur ein vorübergehendes Phänomen sein, wenn ihre Anhänger im Verlauf des Alterungsprozesses ihre ursprünglichen politischen Einstellungen und Werthaltungen verändern, oder ein dauerhaftes, indem ihre Anhänger auch Jahrzehnte später noch eine identifizierbare Gruppe bleiben, die sich weiterhin durch ihre Politikvorstellungen von älteren und evtl. auch jüngeren Geburtsjahrgängen (Jahrgangskohorten) unterscheidet. Die Frage nach Konstanz oder Wandel der politischen Einstellungen wird damit zum Dreh- und Angelpunkt für eine Entscheidung darüber, welche der beiden Varianten letztlich zutrifft.

1 Das Schlagwort „Trau keinem über Dreißig“ war eine plakative Formel dieser Zeit.

2 Vgl. Karl Mannheim, Das Problem der Generationen, in: Ludwig v. Friedeburg (Hrsg.), Jugend in der modernen Gesellschaft, Köln 1969, S. 23–48.

3 Vgl. Thomas A. Herz, Werte, sozio-politische Konflikte und Generationen. Eine Überprüfung der Theorie des Postmaterialismus, in: Zeitschrift für Soziologie, 16 (1987) 1, S. 56–69.

Die zum Nachweis eines Generationeneffekts verlangte Stabilität der politischen Orientierungen beschert der empirischen Generationenforschung ein nicht unerhebliches Problem. Bis zu einem halben Jahrhundert kann der Zeitraum umfassen, den eine jahrgangsmäßig abgegrenzte Gruppe – eine Kohorte – beobachtet werden muß, will man wirklich sicher sein, daß ihre Einstellungen und Werthaltungen die geforderte Konstanz aufweisen. Darin unterscheidet sich die Einstellungsforschung von anderen Anwendungsfeldern der Generationenanalyse.

Bei Untersuchungen von politischen Orientierungen in einer Jahrgangsguppe ist man zumeist auf wiederholte Repräsentativbefragungen (sog. Querschnittsbefragungen) angewiesen; dies gilt um so mehr, je langfristiger der Beobachtungszeitraum ausfallen soll. Die Stabilität von individuellen Einstellungen, wie sie das Generationenmodell postuliert, läßt sich dabei strenggenommen nur überprüfen, wenn man dieselben Personen fünf, zehn oder besser noch zwanzig Jahre lang immer wieder nach ihren politischen Einstellungen befragt. Eine solche Längsschnittbetrachtung zum Wandel von politischen Werten in der Bundesrepublik liegt zwar vor, deckt aber bislang nur ein relativ schmales Zeitintervall um die Mitte der achtziger Jahre ab⁴.

Die Erschließung eines längeren Beobachtungszeitraumes mit Repräsentativumfragen, die zwar nicht bei denselben Personen durchgeführt wurden, aber eine Weiterverfolgung der jeweiligen Jahrgangsguppen mit unterschiedlichen Individuen im Zeitverlauf ermöglichen, bereitet heute dagegen nur wenig Schwierigkeiten. Mit ihnen kann zumindest die Einstellungskonstanz der jeweiligen Gruppe überprüft werden. Im folgenden Abschnitt wird anhand einer Serie von Umfragen die Entwicklung von Politikansprüchen in spezifischen Jahrgangsguppen über die Zeit verfolgt, um die Frage beantworten zu können, ob es zwischen den Generationen fortbestehende Unterschiede gibt. Im weiteren Verlauf der Analyse wird sodann untersucht, welche Konsequenzen diese Entwicklung für die Parteipräferenzen bestimmter Gruppen hat.

4 Vgl. Thomas Klein, Zur Bedeutung von Alters-, Perioden- und Generationeneinflüssen für den Wandel politischer Werte in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Soziologie, 20 (1991) 2, S. 138–146.

II. Politische Generationen und die Veränderung von Politikansprüchen

Eine in die Vergangenheit zurückreichende Betrachtung von politischen Einstellungen mit Hilfe von Umfragedaten ist naturgemäß auf die Verwendung vorhandener, meistens zur Messung anderer Sachverhalte konstruierter Umfrageinstrumente angewiesen. Mit dem Aufkommen der Werteforschung wird seit Beginn der siebziger Jahre zur Messung von Wertorientierungen in Umfragen der Inglehartsche Postmaterialismusindex erhoben⁵. Er unterscheidet Befragte mit postmaterialistischen Orientierungen, die in relativem Wohlstand aufgewachsen sind und verstärkt Partizipationsrechte einfordern, von solchen mit materialistischen, denen traditionelle Staatsaufgaben wichtiger sind, z. B. die Gewährleistung von ökonomischer Stabilität oder öffentlicher Sicherheit⁶. Wesentlicher Bestandteil des Konzepts ist ebenfalls das Generationenmodell, wonach jüngere Geburtskohorten mit postmateriellen Wertvorstellungen die älteren, überwiegend materialistisch eingestellten langsam aber stetig ablösen. Dieser Prozeß führt nach Inglehart zu einem unspektakulären, aber unaufhaltsamen Wandel der politischen Wertvorstellungen in einer Gesellschaft. Auf die vielfach geäußerte Kritik an der theoretischen Verankerung und der recht einfachen Konstruktion der Inglehartschen Wertemessung soll hier nicht weiter eingegangen werden⁷. Trotz dieser Kritik wird aber der Inglehartsche Index als hinreichend geeignet angesehen, Konstanz und Wandel von Ansprüchen an das politische System im Zeitverlauf abzubilden. Offenbar gelingt es diesem Instrument über einen längeren Zeitraum hin-

5 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Princeton/N. J. 1977.

6 Aus einer Liste mit vier Aussagen sollen die Befragten zwei auswählen. Postmaterialisten entscheiden sich für den „Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung“ und für „mehr Einfluß auf die Entscheidungen der Regierung“, während Materialisten den „Kampf gegen steigende Preise“ und die „Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in diesem Lande“ präferieren. Ungefähr die Hälfte der Befragten läßt sich erfahrungsgemäß nicht den beiden reinen Typen zuordnen, weil von ihnen je eine postmaterialistische und eine materialistische Aussage kombiniert wird. Diese Mischtypen spielen bei der Konstruktion des Index eine untergeordnete Rolle, denn zumeist begnügt man sich mit der Gegenüberstellung von reinen Postmaterialisten und reinen Materialisten.

7 Vgl. Ferdinand Böltgen/Wolfgang Jagodzinski, Postmaterialism in the European Community, 1970–1980, in: *Comparative Political Studies*, 17 (1984), S. 453–484.

Tabelle 1: Quotienten aus Postmaterialisten-/Materialistenanteilen im Zeitverlauf nach Alter

		Erhebungszeitpunkte (Periode)					
		West					Ost
		1974	1978	1982	1986	1990	1991
Fälle in	Postmat.	157	188	392	784	908	217
Periode	Materialisten	1 029	641	895	417	362	341
	= Quotient	0,15	0,29	0,44	1,88	2,50	0,64
Alter		Quotienten für Altersgruppen in Perioden sowie Kohorten im Zeitverlauf (Diagonalen)					
18-21		1,22	1,18	2,08	9,60	7,50	2,50
22-25		*0,51	1,03	1,73	4,00	8,00	2,78
26-29		0,32	*0,97	0,98	6,56	8,65	1,58
30-33		0,34	0,53	*0,89	3,00	4,14	0,87
34-37		0,16	0,37	0,50	*2,89	3,85	1,03
38-41		0,13	0,31	0,59	1,80	*4,09	0,82
42-45		0,14	0,20	0,36	1,59	3,16	1,60
46-49		0,06	0,10	0,34	1,55	1,52	0,38
50-53		0,05	0,11	0,17	0,89	1,05	0,22
54-57		0,06	0,10	0,15	0,69	1,15	0,24
58-61		0,05	0,07	0,09	0,71	0,94	0,12
62-65		0,02	0,05	0,09	0,50	0,80	0,12
66-69		0,02	0,07	0,00	0,48	0,38	0,12

* Geburtskohorte 1949-1952

Quellen: 1974: Politische Ideologie, ZA-Nr. 757 (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Köln); 1978: Wohlfahrtssurvey, ZA-Nr. 1141; 1982, 1986, 1990: ALLBUS, ZA-Nr. 1160, 1500, 1800; 1991: ALLBUS-Basisumfrage, ZA-Nr. 1990.

Hinweis zur Interpretation der Werte:

Ein Zuwachs des Quotienten aus Postmaterialisten/Materialisten von 0,20 auf 1,00 entspricht einem Zuwachs der Postmaterialisten auf das Fünffache.

weg, zwischen den Anhängern sehr unterschiedlicher Politikvorstellungen zu unterscheiden.

Dieser Index ist auf hinreichend genauer Datengrundlage für die westliche Bundesrepublik seit 1974 verfügbar. Die Politikansprüche der damaligen Altersgruppen können im Zeitverlauf weiterverfolgt und damit für die jeweilige Gruppe Konstanz und Wandel dieser Einstellungen untersucht werden. Zu diesem Zweck sind die Gruppen von jeweils vier Geburtsjahrgängen zusammengefaßt und für die Erhebungszeitpunkte ebenfalls Vierjahresintervalle ausgewählt worden (vgl. Tabelle 1). In dieser Darstellung wandert eine Jahrgangsguppe mit jedem weiteren Erhebungszeitpunkt eine Altersgruppe weiter. Die 1974 jüngste Gruppe der 18- bis 21jährigen ist also 1990 als Gruppe der 34- bis 37jährigen zu lokalisieren.

Tabelle 1 enthält Quotienten aus Postmaterialisten und Materialisten. Es handelt sich um Wahrscheinlichkeiten dafür, daß zu einem der Erhebungszeitpunkte in einer bestimmten Altersgruppe mehr

Postmaterialisten (Quotient größer als 1) oder mehr Materialisten (Quotient kleiner als 1) anzutreffen sind⁸. Die erste Zeile vermittelt einen Eindruck davon, wie sehr sich die Politikansprüche in den gut fünfzehn Jahren zwischen 1974 und 1990 gewandelt haben. Sind zu Beginn der Zeitreihe die Postmaterialisten noch deutlich in der Minderheit (Quotient: 0,15), so überwiegen sie die Materialisten 1990 um das 2,5fache (Quotient: 2,50).

Um einiges größer fällt der Unterschied in den Quotienten zwischen der ältesten Gruppe, die 1974 zwischen 66 und 69 Jahre zählte (0,02), und der jüngsten aus, die 1990 zwischen 18 und 21 Jahre alt war (7,50). Während diese beiden Jahrgangsguppen naturgemäß nur jeweils zu einem Zeitpunkt zu beobachten waren, können andere

8 Diese Darstellung via Quotienten wurde anderen Möglichkeiten vorgezogen, da im weiteren Verlauf der Analyse mit ihnen Modelle berechnet werden, in denen sich die zugrundeliegenden Einflußgrößen gegeneinander abwägen lassen.

über den gesamten Zeitraum hinweg verfolgt werden.

Die 1949 bis 1952 Geborenen – 1974 zwischen 22 und 25 Jahre alt und 1990 auf 38 bis 41 Jahre gealtert – sind in der Diagonale der Tabelle durch Unterstreichung hervorgehoben. Sie markiert eine gewisse Scheidelinie, ab der zu jedem der fünf Zeitpunkte (mit Einschränkungen in 1990) eine deutliche Zunahme der Postmaterialisten im Vergleich zu den älteren Gruppen festzustellen ist. Zugleich handelt es sich hierbei um die erste Generation, die in die Zeit nach den Kriegs- und den unmittelbaren Nachkriegswirren hineingeboren wurde. In relativem materiellem Wohlstand aufgewachsen, nahmen bei ihnen, der These Ingleharts zufolge, – nach Sättigung der materiellen Bedürfnisse – die postmateriellen Ansprüche an Staat und Gesellschaft zu. Wie sich aus den Werten der jüngeren Gruppen ergibt, die in der Tabelle oberhalb der beschriebenen Diagonale dargestellt sind, haben diese noch stärker postmaterialistische Politikansprüche herausgebildet.

Das Interesse gilt aber primär der Frage, inwieweit die Jahrganggruppen über stabile politische Orientierungen verfügen. Betrachtet man daraufhin die hervorgehobene Jahrganggruppe, dann nehmen die Postmaterialisten im Zeitverlauf deutlich zu und sind schließlich 1990 etwa viermal häufiger in dieser Gruppe anzutreffen als die Materialisten. Andererseits läßt sich aber dieses Anwachsen der Quotienten in *allen* Jahrganggruppen (d.h. in allen Diagonalen der Tabelle) beobachten. Es scheint sich um einen Effekt zu handeln, der mit dem Zeitgeist zusammenhängt und alle Generationen gleichermaßen beeinflusst. Ein solcher Einfluß wird in der Kohortenanalyse, deren Technik wir hier verwenden, als Periodeneffekt bezeichnet. Für 1986 fällt er mit Abstand am stärksten aus, was mit der Ablösung der sozialliberalen Koalition Ende 1982 zusammenhängen könnte⁹. Postmaterialisten reagierten u.U. auf diesen Machtwechsel mit einer verstärkten Präferenz für ihre Partizipationsansprüche, Materialisten fühlten sich dagegen mit ihren Forderungen nach öffentlicher Sicherheit und ökonomischer Solidität durch eine bürgerliche Regierung besser vertreten. Bei einem weiteren Regierungswechsel wäre deshalb mit einem Rückgang der postmaterialistischen Orientierungen zu rechnen, während unter Materialisten wieder ein stärkerer Problemdruck wahrgenommen würde.

9 Der Regierungswechsel erfolgte nach der Umfrage von 1982 und konnte sich in unserer Zeitreihe somit erst 1986 als ein Periodeneinfluß auswirken.

Wenn man das relativ komplexe Zusammenspiel von Generationen- und Periodeneinflüssen zerlegen will, ist man auf eine Modellberechnung angewiesen. Das hierbei angewandte, aber an dieser Stelle nicht dargestellte statistische Modell bildet die Zunahme der postmaterialistischen Ansprüche durch die jüngeren Generationen ab, unterstellt dabei Stabilität innerhalb der Generationen und verlangt schließlich von den zeitgeschichtlichen Einflüssen dieselben Auswirkungen auf alle Kohorten bzw. Generationen¹⁰. Dem Modell gelingt eine überzeugende Anpassung an die beobachteten Quotienten¹¹.

Die Generationen unterscheiden sich demnach in ihren politischen Orientierungen deutlich voneinander. Jüngere Geburtsjahrgänge, vor allem die ab Anfang der fünfziger Jahre Geborenen, zeichnen sich durch verstärkte Partizipationsansprüche aus, die sie auch bis 1990 beibehalten. In noch jüngeren Gruppen setzt sich dieser Trend weiter fort, doch ist hierbei zu bedenken, daß sie mit den uns zur Verfügung stehenden Daten nur über einen vergleichsweise kurzen Zeitraum beobachtet werden können.

III. Politikansprüche in den neuen Bundesländern

Eine Analyse von politischen Generationen in den neuen Bundesländern ist erst möglich, wenn eine ähnlich langfristige Zeitreihe zur Verfügung steht, wie die für Westdeutschland beschriebene. Dennoch ist es heute schon interessant, die politischen

10 Für statistisch interessierte Leser: Verwendet wurde ein LOGIT-Modell für Tabelle I. Hierin erhält jede Kohorte einen spezifischen Postmaterialisten/Materialisten-Quotienten, der zu jedem Erhebungszeitpunkt um einen für alle Kohorten identischen Periodenfaktor erhöht wird. Der Likelihood-Wert beträgt 49,8 bei 44 Freiheitsgraden.

11 Damit ist allerdings nur der erste notwendige Schritt zur Überprüfung der These von Generationenunterschieden getan, denn ein grundsätzliches Problem der Generationen- bzw. Kohortenanalyse besteht darin, daß häufig nicht nur ein einziges Modell mit den beobachteten Daten zu vereinbaren ist. Zu einer ausführlichen Diskussion der Ursachen dieses Phänomens vgl. Stephen E. Fienberg/William M. Mason, Specification and Implementation of Age, Period and Cohort Models, in: William M. Mason/Stephen E. Fienberg (Hrsg.), Cohort Analysis in Social Research, New York u.a. 1985, S. 45–88. Trotz dieser grundsätzlichen Problematik konnten an anderer Stelle weitere Argumente für das hier vorgestellte Generationen-Modell zusammengetragen werden; vgl. Peter Mnich, Wertewandel als Kohortenphänomen, in: Jürgen W. Falter/Hans Rattinger/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), Wahlen und politische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/a. M. u.a. 1989, S. 263–281.

Ansprüche der Bürger im Osten der Bundesrepublik altersabhängig zu betrachten. Hat der totale Zusammenbruch des DDR-Systems und der Übergang zur westlichen Marktwirtschaft, ähnlich wie in der Aufbauphase der alten Bundesrepublik, bei allen Bürgern Ostdeutschlands vorrangig materialistische Politikansprüche zur Folge oder zeichnet sich zwischen den Altersgruppen eine ähnliche Differenzierung wie in Westdeutschland ab? Für die erste These spricht das Wohlstandsgefälle zwischen beiden Teilen Deutschlands. Andererseits haben Forschungen ergeben, daß die alte Bundesrepublik schon lange vor dem Fall der Mauer vielen Ostdeutschen als Referenzsystem diente, über das man durch die westdeutschen elektronischen Massenmedien sehr gut informiert war¹². Veränderte Politikansprüche Westdeutscher konnten so schon längere Zeit vor der Vereinigung von Ostdeutschen wahrgenommen und nach dem Fall der Mauer auch gezeigt werden.

Für Ostdeutschland liegt bereits eine differenzierte Untersuchung zu politischen Wertvorstellungen vor, deren Tenor darin besteht, daß materialistische Prioritäten dort öfter gesetzt werden als im Westen der Bundesrepublik; gleichzeitig sind aber auch postmaterialistische Politikansprüche weiter verbreitet¹³. Ein Problem hängt mit der Bedeutung der zur Konstruktion des Index verwendeten Meßinstrumente zusammen: So wird z. B. die Forderung nach „Ruhe und Ordnung“ im Osten eher mit der bis dahin relativ unbekanntem Alltagskriminalität in Verbindung gebracht und deshalb weit häufiger genannt als im Westen. Die Werte des Postmaterialismus-Index ostdeutscher Befragter sind damit nicht direkt mit denen ihrer westlichen Mitbürger vergleichbar.

Die in Tabelle 1 für die neuen Bundesländer aus dem Jahre 1991 ausgewiesenen Indexwerte sind unter diesem Gesichtspunkt zu interpretieren. Es kann dabei nicht um die Frage gehen, ob die Bevölkerung im Osten bereits westliches Postmaterialismusebene erreicht hat, sondern vielmehr darum, ob sich Unterschiede zwischen den Alters-

gruppen ergeben und ob diese den westdeutschen ähneln. Das Ergebnis ist verblüffend. Letztlich präsentiert sich das bereits bekannte Muster aus dem Westen. Unter den Jungen dominieren auch in den neuen Bundesländern – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Postmaterialisten, bei den älteren Bürgern hingegen die Materialisten. Selbst die Trennungslinie, die Nachkriegsgeborene von älteren Jahrgängen unterscheidet, tritt als Umschlagpunkt annähernd in Erscheinung. Auf die deutlich materiell eingestellte Altersgruppe der 46- bis 49jährigen folgt die überwiegend postmateriell eingestellte der 42- bis 45jährigen. Es spricht demnach einiges dafür, daß die Altersabhängigkeit der politischen Einstellungen auch im Osten Deutschlands in ihrer grundsätzlichen Struktur bereits etabliert ist.

IV. Politische Generationen und Parteipräferenzen

Der generationsabhängige Wandel von Ansprüchen an die Politik bleibt nicht ohne Auswirkungen auf das Wahlverhalten, wenngleich nicht mit einer direkten und vollständigen Umsetzung derartiger politischer Orientierungen in Parteipräferenzen zu rechnen ist. Dafür ist das Parteiensystem noch zu sehr von historisch bedingten Strukturen geprägt¹⁴. Die Bindungen von Katholiken an die Christdemokraten etwa oder die der Gewerkschaftsmitglieder an die SPD verlieren erst allmählich an Bedeutung, wenn die jüngeren Generationen neue politische Konfliktlinien (z. B. Ökologie vs. Ökonomie) in die Wählerschaft hineinragen. Zu erwarten wäre demnach ein längerfristiger Trend im Wahlverhalten, mit dem sich die politischen Generationen bemerkbar machen. Ob und wann dieser Wandel eingesetzt hat, läßt sich an einem Kohortentableau der Wahlabsichten analysieren.

Als Zeitreihe werden vier Wahlumfragen genommen, die zwischen 1969 und 1990 jeweils in ein Wahljahr fallen (vgl. Tabelle 2). Die Geschichte der Wahlzyklen ermöglicht es, mit siebenjährigen Zeitintervallen zu arbeiten¹⁵. Konstruiert man jetzt

12 Vgl. Carsten Bluck/Henry Kreikenbom, Die Wähler in der DDR: Nur issue-orientiert oder auch parteigebunden?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 22 (1991) 3, S. 495–502; Peter Gluchowski/Carsten Zelle, Demokratisierung in Ostdeutschland. Aspekte der politischen Kultur in der Periode des Systemwechsels, in: Peter Gerlich/Fritz Plasser/Peter A. Ulram (Hrsg.), Regimewechsel, Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa, Wien 1992, S. 231–274.

13 Vgl. Petra Bauer, Politische Orientierungen im Übergang. Eine Analyse politischer Einstellungen der Bürger in West- und Ostdeutschland 1990/1991, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 43 (1991) 3, S. 433–453.

14 Vgl. Franz Urban Pappi, Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlentscheidung in Ost- und Westdeutschland. Zur Interpretation der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91, S. 15–26.

15 Diese Zeitintervalle resultieren daraus, daß die Bundestagswahlen von 1972, 1983 und 1990 durch unterschiedliche politische Ereignisse schon nach drei statt nach normalerweise vier Jahren stattfanden, so daß jeweils eine Legislatur-

Tabelle 2: Quotienten aus Anteilen von CDU/CSU-Anhängern und SPD- (und ab 1983 GRÜNEN-) Anhängern im Zeitverlauf nach Alter (Westdeutschland)

		Erhebungszeitpunkte (Periode)			
		1969	1976	1983	1990
Fälle in	$\frac{\text{CDU/CSU-A.}}{\text{SPD (+GRÜ)-A.}}$	$\frac{615}{613}$	$\frac{511}{529}$	$\frac{385}{477}$	$\frac{741}{974}$
Periode	= Quotient	1,00	0,97	0,81	0,76
Alter		Quotienten für Altersgruppen in Perioden sowie Kohorten im Zeitverlauf (Diagonalen)			
21-27		1,02	*0,64	0,55	0,41
28-34		0,93	0,65	*0,61	0,51
35-41		1,04	0,99	0,94	*0,52
42-48		1,07	1,34	0,79	0,92
49-55		1,13	1,04	0,75	1,21
56-62		0,84	1,27	1,02	1,20
63-69		1,06	1,11	1,22	1,31

* Geburtskohorte 1949-1955.

Quellen: 1969: Politik in der Bundesrepublik (hier nur September-Stichprobe, ZA-Nr. 525) und Voruntersuchung zur Bundestagswahl 1969 (hier nur die Befragten, deren exaktes Alter in Jahren aus der Nachwahlstudie hervorgeht, ZA-Nr. 426); 1976: Wahlstudie 1976 (nur 2. Befragungswelle im August/September, ZA-Nr. 823); 1983: Wahlstudie 1983 (nur 2. Befragungswelle im Februar, ZA-Nr. 1276); 1990: Herbststudie des Bereichs Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, Archiv-Nr. 9007. Die Studien wurden so gewählt, daß sie möglichst nahe am Wahltermin lagen.

gleichfalls Alterseinteilungen zu jeweils sieben Altersjahrgängen, dann lassen sich, wie schon in Tabelle 1, die Jahrganggruppen über die Diagonalen der Tabelle verfolgen. Die Quotienten für die Wahlabsichten beziehen sich diesmal auf den Kontrast zwischen den Unionsparteien einerseits und den Sozialdemokraten, zu denen ab 1983 die GRÜNEN hinzugezählt werden, andererseits. Die Anhänger der GRÜNEN mit ihrem ausgeprägten Schwerpunkt unter jüngeren Wählern sind deshalb zu berücksichtigen, weil gerade durch sie der generationenabhängige Wandel in den Konfliktlinien zum Ausdruck kommt¹⁶.

Ende der sechziger Jahre zeichnen sich noch keine Altersdifferenzen im Wahlverhalten ab, denn in jeder Altersgruppe herrscht ein ungefähres Patt zwischen den beiden Volksparteien (Quotienten nahe 1). Dies bedeutet auch, daß die Studentenbewegung selbst keine substantiellen Wählerbewegungen in der *eigenen* Altersgruppe ausgelöst hat. Of-

periode von drei Jahren mit einer von vier Jahren zusammengefaßt werden konnte und damit seit 1969 gleiche Zeitintervalle von sieben Jahren zustande kommen.

16 Nicht berücksichtigt wird dagegen das Wählerpotential der Liberalen. Zum einen wechselten sie zwischenzeitlich die Koalition und zum anderen verfügten sie im untersuchten Zeitraum über eine vergleichsweise gering ausgeprägte Altersstruktur in ihrer Anhängerschaft.

fenbar konnte sie in der Öffentlichkeit zwar große Aufmerksamkeit auf sich ziehen, doch entpuppte sie sich als eine Elitenbewegung, von der sich 1969 die Altersgenossen in ihrer überwiegenden Mehrheit nicht beeindruckt zeigten. Erst zwischen 1969 und 1976 kristallisierte sich eine Jahrganggruppe heraus (in Tabelle 2 hervorgehoben), die verstärkt „links“ wählte und dieses Verhalten auch in den folgenden knapp fünfzehn Jahren bis 1990 konservierte. Zwar kamen 1976 in der Altersgruppe der 28- bis 34jährigen ebenfalls nur etwa 65 Unionsanhänger auf 100 SPD-Wähler, doch im Verlauf der achtziger Jahre schloß sich in dieser Gruppe die Schere zwischen den beiden Lagern wieder weitgehend, obwohl die Sozialdemokraten durch die Stimmen für die GRÜNEN sogar noch eine „Verstärkung“ erfuhren.

In der Modellberechnung für Tabelle 2 wird eine einfache Struktur erkennbar. Bis zur markierten Jahrganggruppe liegt für die insgesamt sieben älteren Jahrganggruppen ein leichter Überhang der CDU/CSU-Anhänger oder zumindest ein Quotient um 1 vor¹⁷. Erst ab der markierten Jahrganggruppe geraten die Unionsanhänger in die

17 Die beobachtbaren Schwankungen in diesen Kohorten toleriert das Modell als Abweichungen, die im Rahmen von Stichprobenunsicherheiten auftreten können.

Minderheit, so daß das Größenverhältnis zwischen den Lagern des bundesrepublikanischen Parteiensystems ungefähr 1 : 2 beträgt. Der eingangs als Folge der geänderten politischen Orientierungen unter Jungwählern prognostizierte Wandel im Wahlverhalten zeichnet sich demnach seit Mitte der siebziger Jahre deutlich ab. In beiden Tabellen markieren dieselben Geburtsjahrgänge eine Linie, von der ab das geänderte Verhalten der jüngeren Generationen zu beobachten ist. Bis 1990 hat sich diese Trennungslinie zwischen den Generationen in die Altersgruppe der Anfang 40jährigen vorge-schoben.

V. Die Entwicklung der jahrgangsgruppenspezifischen Parteipräferenzen seit 1990

Die bisherigen Ergebnisse signalisieren, daß sich bis 1990 in der alten Bundesrepublik ein deutlicher generationsbedingter und anhaltender Wandel in Politikansprüchen und Parteipräferenzen vollzogen hat. Dies bedeutet jedoch nicht unbedingt, daß dieser Trend auch in der Zukunft zwangsläufig anhält. Mit ökonomischen Problemen, die bei der Überwindung der Folgen des deutschen Einigungsprozesses für viele Bürger in West- und Ostdeutschland zunehmend sichtbar werden, könnte sich auch für die heute Anfang 40jährigen ein erneuter Paradigmenwechsel in den Politikansprüchen mit Folgen für die Parteipräferenzen vollziehen. Oder es könnte, was noch wahrscheinlicher ist, eine neue politische Generation entstehen, die wieder verstärkt materialistische Politikansprüche und entsprechende Parteipräferenzen entwickelt. Aufgrund der durch die Entwicklung vergangener Wahltermine bedingten Restriktionen, die sich für die Altersgruppierung in Tabelle 2 ergeben, wäre eine Fortsetzung der Modellbetrachtung für die Parteipräferenzen erst 1997 möglich.

Infolge der neuen politischen Problemlagen ist aber vor dem Superwahljahr 1994 eine kurzfristigere Betrachtung erforderlich. Zu diesem Zweck wurden in einer Serie von Umfragen in den Jahren 1990 bis 1993 die entsprechenden Altersgruppierungen fortgeschrieben und die Stabilität der Parteienteile (gemessen anhand der Wahlabsichtsfrage) im Zeitverlauf über die Altersgruppen hinweg gemessen. Da es sich um Wahlintentionen handelt, interessiert weniger die Höhe der Parteienteile, sondern vielmehr, ob das Muster, das sich über die Altersgrup-

pen im Zeitablauf zeigt, erhalten bleibt oder sich verändert¹⁸.

Für die alten Bundesländer zeigt sich, daß die Struktur der Parteipräferenzen, die sich bis 1990 über die Altersgruppen hinweg herauskristallisierte, weiterhin Bestand hat (vgl. Abbildung 1). Die Entwicklung der Parteipräferenzen verläuft relativ gleichförmig.

Die CDU/CSU hat im Spiegel dieser Umfragen eine stark ausgeprägte Altersstruktur. Zwischen ihren jüngsten und ihren ältesten Wählern differiert der Anteil beträchtlich, so daß sich in der Graphik eine Treppe herausbildet, die von den geringen Wähleranteilen unter den 18- bis 20jährigen zu den sehr großen Wähleranteilen unter den Befragten im fortgeschrittenen Rentenalter ansteigt und unabhängig von ihrem Niveau bis 1993 sichtbar bleibt. Vor allem in den Generationen, deren älteste Mitglieder gerade Anfang vierzig sind, findet sie weiterhin vergleichsweise wenig Resonanz.

Die SPD dagegen verkörpert zu Beginn der neunziger Jahre den Typus einer Partei ohne stark ausgeprägtes Altersprofil. Am ehesten noch verfügen die Sozialdemokraten über tendenzielle Schwerpunkte in den jüngeren Alterssegmenten, in denen die Unionsparteien nur geringe Erfolge verbuchen können. Auch die FDP besitzt kein Wählerreservoir, das sich sicher an bestimmten Alterssegmenten festmachen ließe. Zwar zeichnet sich ein Schwerpunkt in den mittleren Jahrgängen ab, doch ansonsten lassen die anderen Altersgruppen keine systematischen Bindungen an die Liberalen erkennen.

Eindeutig fällt dagegen der Befund für die GRÜNEN aus. Es handelt sich um eine im doppelten Wortsinn „junge“ Partei, deren Wählerbasis nach wie vor so gut wie ausschließlich von den unter 40jährigen gestellt wird. Dabei sind unter den 18- bis Mitte 30jährigen zweistellige Parteienteile zu verzeichnen, während die GRÜNEN in den Generationen, die an der Schwelle zum vierzigsten Lebensjahr stehen, kaum nennenswerte Prozentanteile sammeln können.

Am Wählerpotential der GRÜNEN wird noch einmal deutlich, welche generationsspezifischen Einflüsse jenseits oder besser unterhalb der aktuellen

18 Die folgenden Analysen (Abbildungen 1 und 2) basieren auf Umfragen der Konrad-Adenauer-Stiftung, die turnusmäßig durchgeführt werden und aus mindestens 3 500, zum Teil auch 5 000 Interviews bestehen. Diese Größenordnungen in den Fallzahlen ermöglichen es, trotz differenzierter Alters-einteilungen, auch für die kleineren Parteien zu einigermaßen verlässlichen Aussagen zu gelangen. Für die graphische Aufbereitung des Zahlenmaterials danken wir Claus Hoof und Antonio Kempf.

Abbildung 1: Wahlpräferenzen in Altersjährgängen von 1990 bis 1993, Westdeutschland

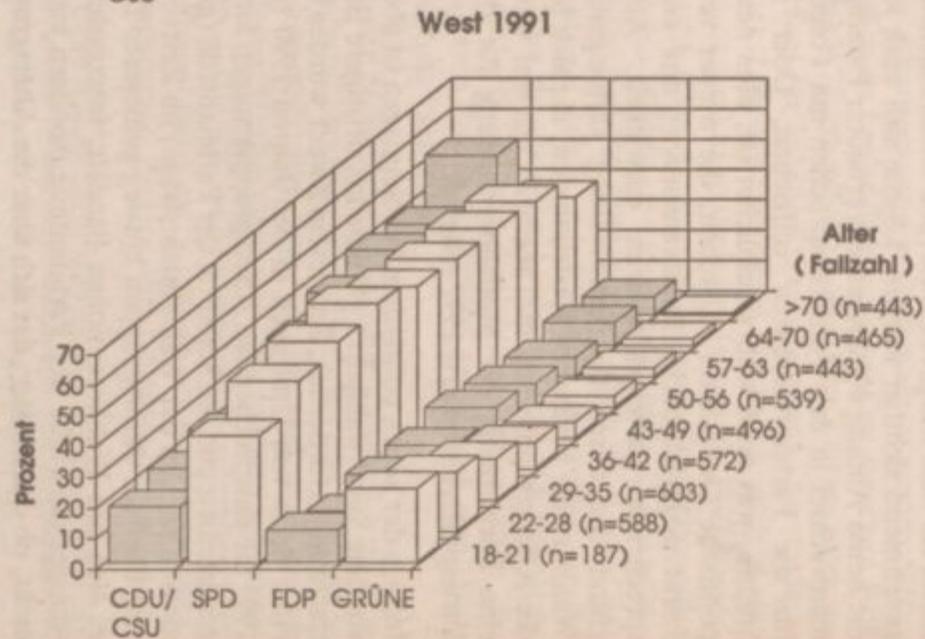
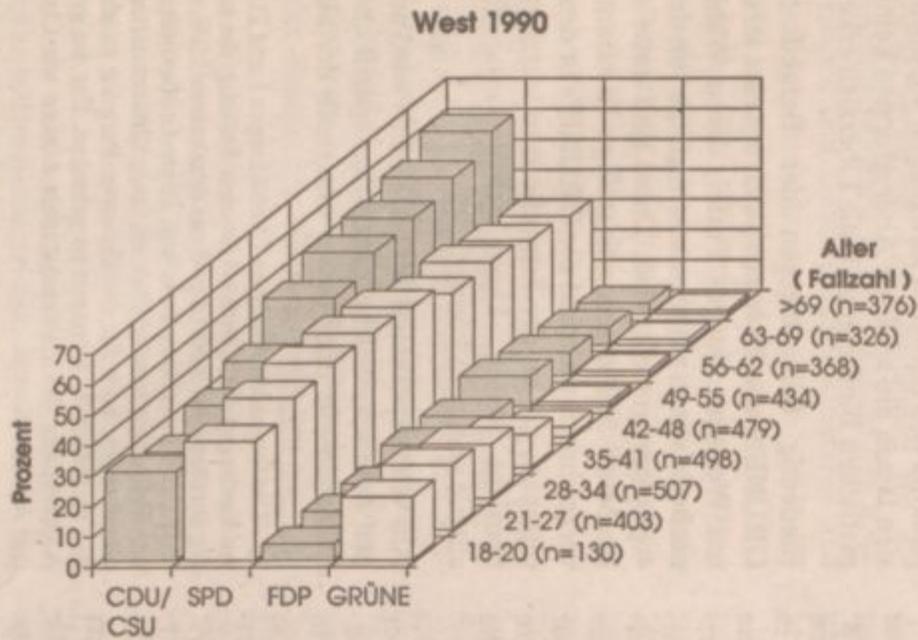
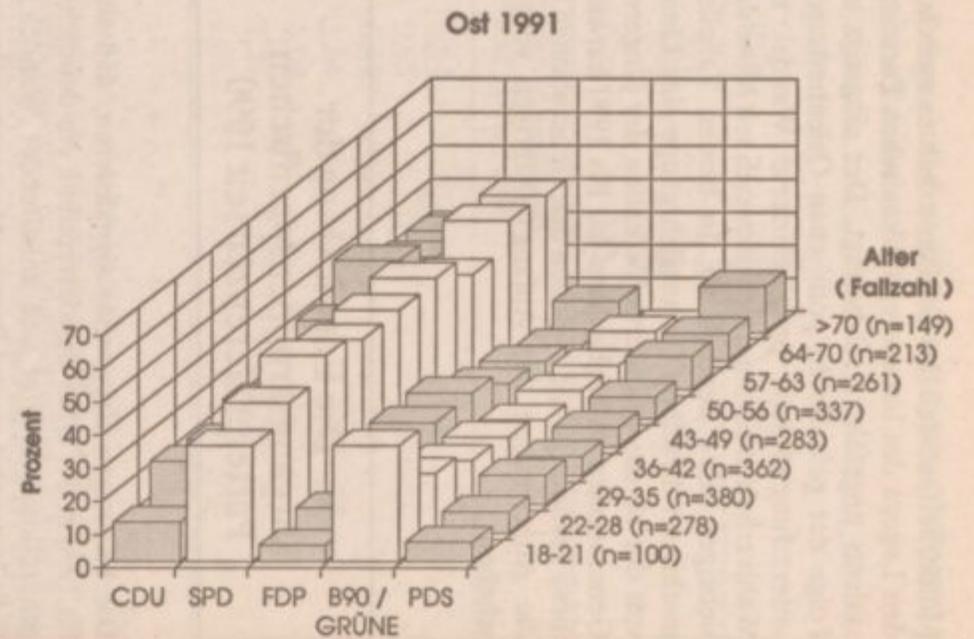
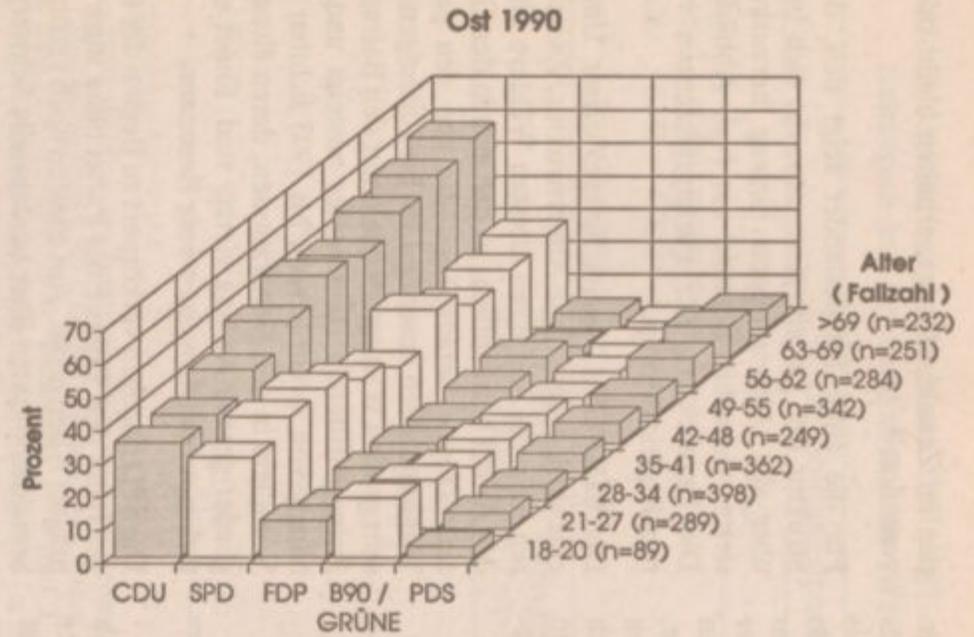
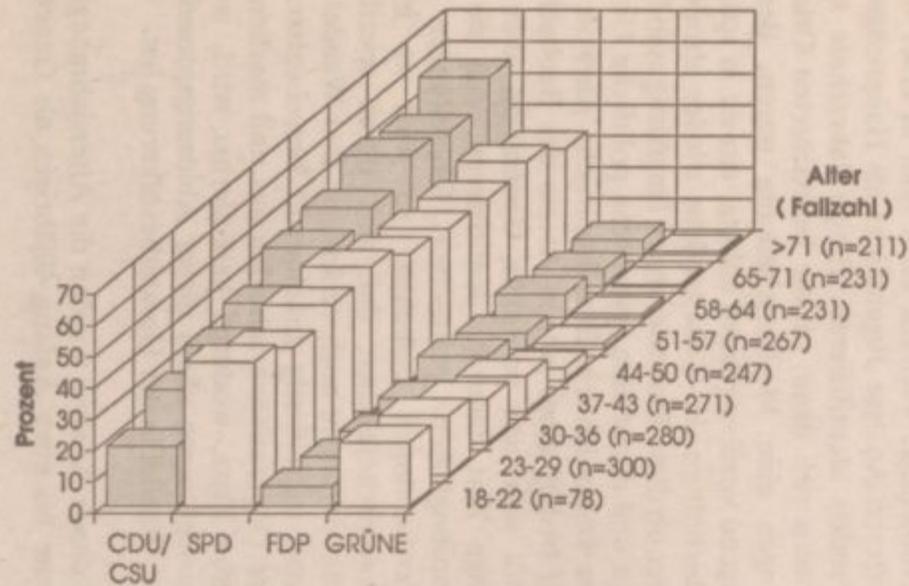


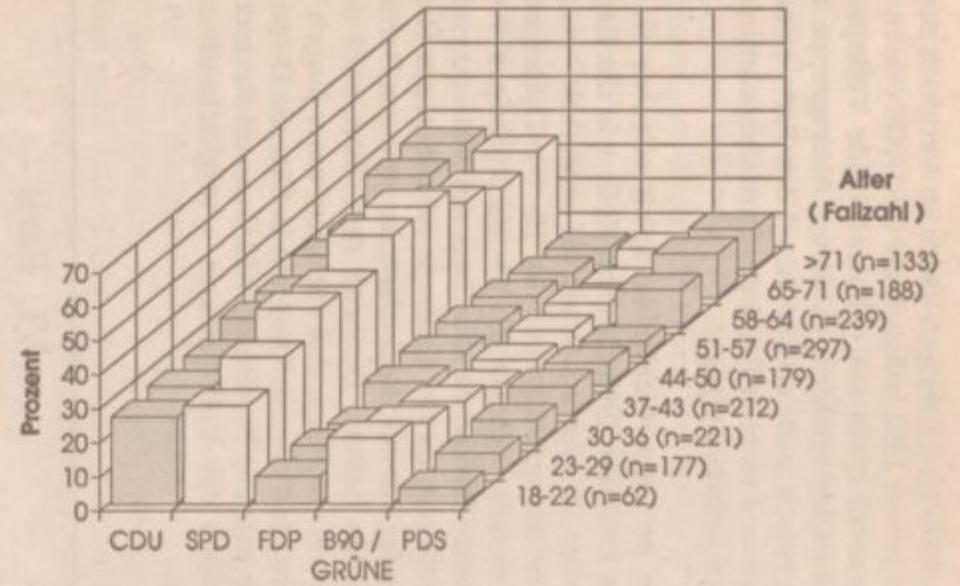
Abbildung 2: Wahlpräferenzen in Altersjährgängen von 1990 bis 1993, Ostdeutschland



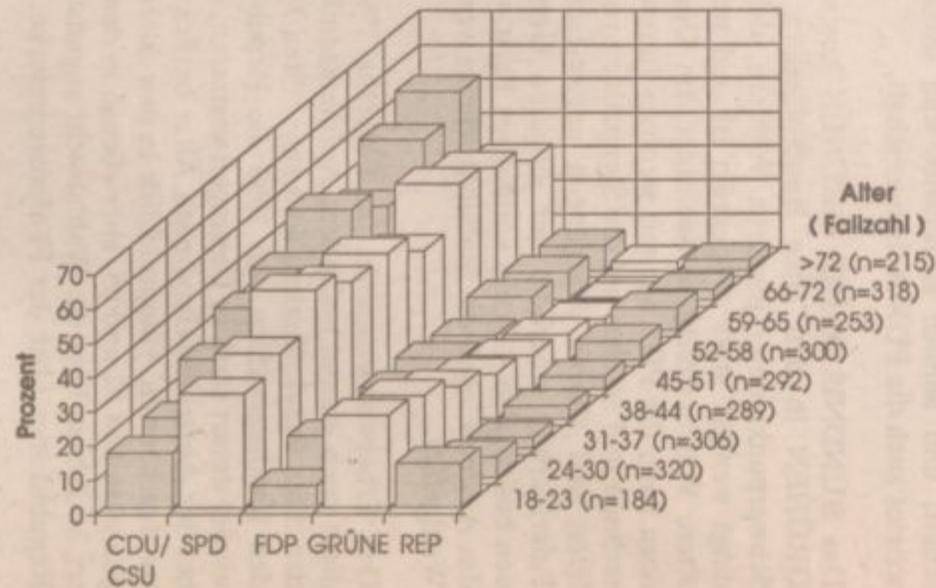
West 1992



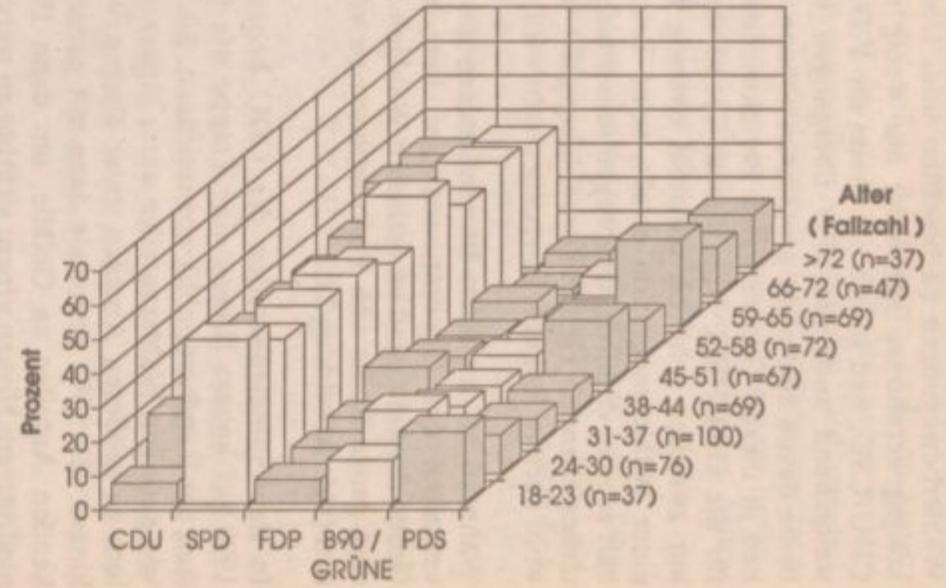
Ost 1992



West 1993



Ost 1993



Wählerbewegungen zu beachten sind. Die Nachkriegsgenerationen verbindet nur wenig mit der CDU/CSU, und indem gleichsam die F.D.P. und weitgehend auch die SPD übergangen werden, beide davon also nicht profitieren können, entstehen in diesen Generationen Parteiorientierungen für die GRÜNEN. Von diesem Trend sind zwar nur zwischen zehn bis maximal zwanzig Prozent einer Wählergeneration erfaßt, seine Brisanz erhält er aber dadurch, daß wegen seiner bisher weiterbestehenden Generationsabhängigkeit mit ihm wohl auch in Zukunft zu rechnen sein wird.

Während in den alten Bundesländern das Wahlverhalten der Generationen eine berechenbare Größe darstellt, sind im östlichen Wahlgebiet noch eine ganze Reihe von Fluktuationen zu verzeichnen (vgl. Abbildung 2).

In den Stimmenanteilen der CDU begann sich 1990 auf hohem Niveau eine Treppe wie im Westen der Bundesrepublik abzuzeichnen. Sie reichte von geringen Wähleranteilen unter jüngeren Wählern zu größeren Anteilen unter älteren Wählern hinauf. Bis 1992 verlor sie dann mit generell sinkenden Anteilen an Gefälle, um dann 1993 auf niedrigerem Niveau erneut sichtbar zu werden.

Ohne eindeutige Systematik und darüber hinaus im Zeitverlauf stark fluktuierend, präsentiert sich auch im Osten die Altersstruktur der SPD-Wählerschaft, und ähnlich strukturlos und instabil erscheint auch die FDP-Anhängerschaft.

Das BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat wie die GRÜNEN in den alten Bundesländern seinen Schwerpunkt unter jüngeren Wählern, der allerdings weniger stark ausgeprägt ist und weiter in ältere Wählerschichten hineinragt. Im Gegensatz dazu kann die PDS nur mit wenigen Jungwählern rechnen und ist eher auf die Sympathien von mittleren und älteren Jahrgängen angewiesen. Die Polarisierung innerhalb der jüngeren Generationen besitzt also – so ein vorläufiges Fazit – weder das Ausmaß, noch die Stabilität wie im westlichen Wahlgebiet.

Der Erhebungszeitpunkt im Frühjahr 1993 verdient noch einmal besondere Aufmerksamkeit. In den alten Bundesländern sind zum ersten Mal seit den Landtagswahlen von 1989 die Republikaner wieder derart stark in Umfragen vertreten, daß sie bei der Aufschlüsselung nach Alter berücksichtigt werden können. Hauptsächlich in den Altersgruppen zwischen 52 und 65, aber ebenso in denen unter 30 Jahren liegt die Wahlabsicht zugunsten der Republikaner über der Fünfprozentmarke. Unter

den 18- bis 23jährigen bauen im Vergleich zur Umfrage von 1992 lediglich die GRÜNEN ihren Wähleranteil etwas aus, während beide Volksparteien Einbußen erleiden. In dieser Altersgruppe bringt demnach mehr als ein Drittel den Parteien am linken und rechten Rand des Parteienspektrums ihre Sympathien entgegen.

Im östlichen Wahlgebiet spielt offenbar die PDS im Frühjahr 1993 dieselbe Rolle wie die Republikaner im Westen. Auch sie entwickelt besondere Anziehungskräfte auf die 18- bis 23jährigen und ebenfalls noch auf die 24- bis 30jährigen Wähler. Dieser Befund ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da die Umfrage für die neuen Bundesländer nur auf vergleichsweise geringen Befragtenzahlen basiert. Dennoch muß man wohl derzeit davon ausgehen, daß vor allem unter jungen Wählern, und zwar in West wie in Ost, die Disposition für extreme Parteien der Linken und Rechten – zu Lasten der Volksparteien – vergleichsweise groß ist.

VI. Fazit

Untersuchungen zum Wandel von politischen Orientierungen begnügen sich häufig mit Trendaussagen über Veränderungen in der Gesamtbevölkerung. Vielfach kann man in einer detaillierteren Analyse Jugendliche als Hauptträger des Wandels identifizieren. Einige Jahrzehnte später erweist sich dann, ob die beobachteten Orientierungen eine Modeerscheinung waren, der die Jugend vorübergehend anhing, um sie in späteren Abschnitten des Lebenszyklus wieder abzulegen, oder ob diese Orientierungen langfristig stabil bleiben und damit eine spezifische politische Generation kennzeichnen. Eine empirische Antwort hierauf bedarf eines langen Atems des Beobachters. Läßt sich eine politische Generation über eine lange Zeit dadurch identifizieren, daß sie ihre ursprünglichen politischen Einstellungen und Werthaltungen beibehält, so wird es immer unwahrscheinlicher, daß sich deren spezifische Orientierungen noch verändern. Der Wandel wird damit mittelfristig zunehmend berechenbar: Ältere Generationen scheiden aus und machen jüngeren Platz, wodurch kalkulierbar wird, welche Auswirkungen allein dieser Ablösungsprozeß auf den Wandel in der Gesamtbevölkerung hat.

In dieser Analyse wurden die Altersjahrgänge der heute bis etwa Anfang 40jährigen als Generatio-

nen mit veränderten Politikansprüchen identifiziert und es wurde nachgewiesen, daß auch ihr Wahlverhalten in den Sog der veränderten politischen Orientierungen geriet. Die jüngeren postmaterialistischen Generationen, die eine verstärkte Partizipation am politischen Geschehen beanspruchen, heben sich durch veränderte Parteipräferenzen von älteren Wählern ab. Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre profitierte davon zunächst die SPD und in den achtziger Jahren vor allem die GRÜNEN. Mit hohen, meist zweistelligen Präferenzanteilen sind die westdeutschen GRÜNEN auch nach ihrem Wahldesaster bei der vergangenen Bundestagswahl in den Nachkriegsgenerationen weitgehend stabil verankert. Für eine Trendumkehr fanden sich bis 1993 in den Umfragedaten keine Belege.

Spekulationen darüber, ob es in diesen Generationen doch noch zu Alterungseffekten kommen könnte, die sich in einer deutlich stärkeren Präferenz für die Volksparteien einschließlich der F.D.P. äußern würden, ist mit diesen Befunden allerdings nicht grundsätzlich die Basis entzogen. Dann wäre aber zu erklären, was in den Nach-

kriegsgenerationen jenseits des fünfundvierzigsten Lebensjahres solche Änderungen auslösen kann. Wahrscheinlicher ist dagegen, daß unter veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen eine neue Jugendgeneration mit andersgearteten Politikansprüchen und Parteipräferenzen heranwächst. Hierfür finden sich allerdings bis Mitte 1993 in den Daten keine Indizien.

Im Osten der Bundesrepublik beginnen sich ähnliche Grobstrukturen abzuzeichnen wie im Westen. Sowohl in den Ansprüchen an die Politik als auch in den Parteipräferenzen sind die für den Westen typischen altersspezifischen Muster erkennbar. Unterschiede ergeben sich allerdings, was die Intensität und Stabilität der politischen Orientierungen anbelangt. Die Anhängerschaft des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN rekrutiert sich nicht derart deutlich wie im Westen fast ausschließlich aus den jüngeren Jahrgängen, und die CDU-Anteile schwanken in diesen Alterssegmenten deutlich stärker. Zudem fallen seit 1990 die Parteipräferenzen der jüngsten Wähler im Osten durch erhebliche Fluktuationen auf, von denen alle Parteien betroffen sind.

Hoffnung auf Reformen?

Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien

Parteienkritik ist nicht erst seit den überaus scharfen Formulierungen des Bundespräsidenten ein Thema der öffentlichen Diskussion. Mit dem Vorwurf, die Parteien seien „machtbesessen und machtvorgessenen“, hatte die Debatte im Juni 1992 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht¹. Politikverdrossenheit, zwischenzeitlich zum Wort des Jahres 1992 avanciert, ist jetzt schon Wettbewerbsthema der Theodor-Heuss-Stiftung, die zur intellektuellen Auseinandersetzung mit der „Krise des Politischen“ auffordert.

Auch der aktuelle Buchmarkt reagiert auf den Unmut der Bürger gegenüber den ungeliebten Parteien². Sieht man sich die Summe der Vorwürfe gegen die Parteien und die von ihnen verantwortete Politik genauer an, muß man statt von Politik- und Parteienverdrossenheit eher von Parteien- und Politikverachtung sprechen.

I. Krisenphänomene und Defizitregister

Parteienkritik und Distanz zur Politik haben Tradition in Deutschland. Seit Jahrzehnten wird auch in der sozialwissenschaftlichen Literatur die Kluft zwischen dem demokratischen Anspruch der Herrschaft des Volkes und der faktischen Machtausübung durch wenige Parteifunktionäre kritisiert. Die gegenwärtige krisenhafte Zuspitzung zeigt jedoch eine neue Qualität³.

In folgenden Konfliktfeldern bündelt sich die Kritik an den Parteien:

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

2 Vgl. Helmut Herles/Friedrich W. Husemann (Hrsg.), Politikverdrossenheit. Schlagwort oder Zeichen der Krise, München 1993.

3 Vgl. Frank Christian Starke, Krise ohne Ende? Parteien-demokratie vor neuen Herausforderungen, Köln 1993.

1. Reduzierte Lösungskompetenz

Die Parteien sind – so lautet ein Vorwurf – nicht mehr in der Lage, die von den Bürgern als wichtig angesehenen Probleme zu lösen. Damit verbunden ist die Kritik, daß viele Entscheidungsträger in den Parteien den Draht zur Gesellschaft verloren haben. Die zentralen Themen – beispielsweise strukturelle Massenarbeitslosigkeit, Engpässe auf dem Wohnungsmarkt, zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich in Ost und West sowie die kaum mehr überschaubaren Umweltprobleme – werden von den Parteien nicht wirksam gelöst. In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Entscheidungsschwäche der Regierungen kritisiert, die in dem Geflecht staatlicher Regelungen, Bürokratien und Rücksichtnahmen ihren Handlungsspielraum selbst reduzieren.

2. Fehlsteuerung bei der Personalwahl

Die nach den eingefahrenen Ritualen der Parteien gesteuerte Personalrekrutierung für wichtige Funktionen und Ämter wird oft als nicht mehr zeitgemäß angesehen; sie führt zu einem Zerrbild der gesellschaftlichen Repräsentation. Interne Fraktionskämpfe, die Bildung von sogenannten Freundeskreisen und Flügeln zur Absicherung der Macht einzelner Interessengruppen, die Verabredung gebündelter Kandidatenvorschläge („Tickets“) und die internen Absprachen rivalisierender Führungskreise haben eine Deformation von Wahlprozessen zur Folge, die der Öffentlichkeit nicht mehr vermittelbar sind. Diese Fehlsteuerung führt zu einer wachsenden Distanz der Bürger und zu erheblichem Unmut an der Parteibasis, die sich als Stimmvieh mißbraucht sieht und sich nicht selten ins Privatleben zurückzieht⁴.

4 Aktuelle Umfrage-Ergebnisse belegen diesen Trend: „Nur 15 Prozent der westdeutschen Bürger halten Politiker für vertrauenswürdig. 1986 hätten noch 40 Prozent der Wahlberechtigten Vertrauen zu den Volksvertretern gehabt, heißt es in einer Umfrage des Sample Instituts. In den neuen Bundesländern trauen derzeit sogar nur acht Prozent den Politikern. 73 Prozent aller Befragten glauben, daß Politiker ihre Stellung ausnützen, um sich persönlich Vorteile zu verschaffen.“ (dpa-Meldung vom 12. 8. 1993).

3. Allmachtsanspruch ohne Kontrolle

Die Defizite in den Rekrutierungsverfahren gehen einher mit einem Allmachtsanspruch bezogen auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens, bei gleichzeitig kaum ausgeprägter Kontrolle der zuständigen Entscheidungsgremien. Diese Diskrepanz erzeugt in der Öffentlichkeit ein zunehmend kritisiertes Demokratie- und Legitimationsdefizit der Parteien.

4. Grenzenlose Politikfinanzierung

In der Öffentlichkeit verdichtet sich zunehmend der Eindruck, daß das eigene Interesse an der finanziellen Bereicherung bei den Parteien stärker ausgeprägt ist als eine verantwortliche, zielorientierte Politikgestaltung. Dabei geht es nicht nur um das leidige Thema der Diäten, sondern auch um die finanzielle Ausstattung der Parteien, der Fraktionen und der Stiftungen⁵. Aber auch die persönliche Vorteilnahme im und durch das Amt – von einfachen Kommunalpolitikern bis zu angesehenen Bundesministern – hat die Skepsis beim Wahlvolk massiv gesteigert.

5. Mangelnde Reformbereitschaft

In Reden auf Parteitag und in von der Öffentlichkeit abgeschotteten Kommissionen werden zwar seit Anfang der neunziger Jahre vorsichtige Reformschritte thematisiert. Aus dem widersprüchlichen Puzzle isolierter Einzelideen zeichnet sich jedoch noch kein glaubwürdiges Bild einer ernstgemeinten tiefgreifenden Parteireform ab⁶.

Die Bündelung dieser Kritikpunkte zeigt, daß die traditionellen Volksparteien den Kontakt zur Gesellschaft in weiten Teilen verloren haben. Es gibt eine Lücke zwischen dem geforderten Machtanspruch einerseits und dem gesellschaftlichen Rückhalt, vermittelt durch eine demokratische Kontrolle der Parteien, andererseits. Aus diesem Widerspruch entsteht ein Legitimationsdefizit der Parteien, das langfristig zu einer Neustrukturierung des Parteiensystems führen wird. Die in Art. 21 I GG formulierte Aufgabe „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ bedeutet nicht gleichzeitig, daß sie mit ihrem umfassenden Regelungsbedürfnis die politische Willensbildung monopolisieren und alleine steuern dürfen.

5 Vgl. Hans-Herbert von Arnim, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Frankfurt a.M. 1991; ders., *Politik ohne Diener*, München 1993.

6 Vgl. die Forschungsberichte zu den Parteien in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen 1993.

II. Führungsschwäche der Parteien

Die Kritik an der Führungsschwäche führender Politiker gehört mittlerweile zu einem Grundmuster der aktuellen Parteienkritik. Der frühere CDU-Vorsitzende Rainer Barzel hat Ende August mehr politische Führung in Bonn angemahnt: „Der Kanzler und die Koalition haben eine klare Mehrheit, es mangelt an politischer Führungs- und Entscheidungskraft.“⁷ So wie er wünschen sich die meisten Bürger in einer von politischen Umbrüchen und zunehmendem Orientierungsverlust gekennzeichneten Zeit eine starke Führung. Doch der häufig geäußerte Vorwurf an die Politiker wird selten argumentativ unterfüttert.

Sieht man sich die Rekrutierungsmuster der meisten Politiker⁸ an, kann man feststellen, daß eine Politikerkarriere eher den Lerntyp des „Angepaßten“, als den Typ des „charismatischen kritischen Kopfes“ produziert. Die meisten Abgeordneten kommen aus politiknahen Berufen, d. h. aus Kommunalverwaltungen, dem öffentlichen Dienst (fast 30 Prozent sind Beamte), den Gewerkschaften oder Lobbyorganisationen. Immer häufiger strebt derjenige Politikertyp nach oben, der früher selbst Mitarbeiter eines Abgeordneten oder führenden Kommunalpolitikers war. Der Regelfall – die Ochsentour durch die Parteigremien – verlangt eine starke Präsenz im Wahlkreis. Damit ist automatisch verbunden, daß die Ressourcen für eine eigenständige Politikgestaltung begrenzt sind.

Die Alltagsrealität eines Politikers ist – nicht zuletzt aufgrund dieser Herkunftsfaktoren – gekennzeichnet durch Überforderung, Kompetenzdefizit, Termindruck, Arbeitslast und ständigen Konkurrenzdruck gegenüber potentiellen Gegenkandidaten, die beschattet werden müssen. Kreative Politikgestaltung kommt in dieser Situation meist erst für den in langen Jahren abgesicherten und erfahrenen Abgeordneten in Frage, der nicht ständig nach der Konkurrenz schießen muß und der sich in einzelnen Themenfeldern über zeitintensive Erfahrungen spezialisiert hat.

Diese Entwicklung wird begleitet durch ein „Fehl-anpassungsproblem“ der Parteiliten, das aus einer mangelhaften Wähler- bzw. Mehrheitsorientierung entsteht. „Politische Eliten in den Parteien

7 dpa-Meldung vom 25. 8. 1993.

8 Vgl. Klaus von Beyme, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt a.M. 1993; Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Parlament und Gesellschaft*, Opladen 1993.

orientieren sich bei ihrem Aufstieg weitgehend an den politischen Präferenzen der aktiven Minderheiten, die das Parteileben bestimmen. Sie vergeben Delegierten- und Vorstandsposten; ihre Zustimmung ist für die Erlangung von Kandidaturen für öffentliche Ämter unabdingbar... Damit aber birgt die – aus der Sicht der Partieliten durchaus rationale – Orientierung der politischen Eliten der SPD an dieser engagierten Minderheit der Parteiaktivisten stets die Gefahr, programmatisch und ideologisch an den Bedürfnissen und Interessen der schweigenden Mehrheit der Parteimitglieder und erst recht der Wähler vorbeizudenken und im politischen Abseits zu landen.“⁹

Dieses Fehlanpassungssystem, das Konrad Schacht ausführlich am Beispiel der chronisch zerstrittenen Frankfurter SPD dokumentiert hat¹⁰, führt zu einem Realitätsverlust. Die Folge: Wichtige Probleme, die die Menschen bedrücken, stehen bei den fehlangepaßten Partieliten ganz hinten auf der Tagesordnung. Vor allem beim Kommunikationsverhalten von Parteiführungen lassen sich professionelle Defizite und Führungsschwächen belegen. Am Beispiel der SPD wird deutlich, daß das Führungsverhalten der Spitzenleute im Parteivorstand und Präsidium entscheidende Schwachstellen aufweist. „Die Öffentlichkeit nimmt der SPD ihre professionelle Fähigkeit zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben nur ab, wenn sie in der Lage ist, professionell zu kommunizieren. Falsche Merkmale der Selbstdarstellung seien: a) Ängstlichkeit, ein den Medien ‚Sichentziehen‘; b) den eigenen Willen nicht glaubhaft und deutlich zu machen; c) eine zu defensive Haltung, so daß das ‚Wir-wollen-regieren‘ nicht spürbar wird; d) ‚Ungenauigkeit bzw. Geschwätzigkeit in der Sprache‘.“¹¹

Die Unternehmensberaterin Krebsbach-Gnath vergleicht das Anforderungsprofil eines Parteivorstandes mit dem eines Unternehmensvorstandes und faßt zusammen¹²: „Während im Unternehmen genaue Berichtslinien und präzise Entscheidungskompetenzen existieren, ist dies in der SPD an-

ders. Führung kann sich dort selten so präsentieren, daß sie als einheitlich und geschlossen wahrgenommen wird. Auf staatlicher Ebene wird ein Mangel an Führung oft durch einen funktionierenden Apparat ausgeglichen: Vieles läuft quasi ‚von selbst‘. In der SPD hingegen fällt Koordinationsinsuffizienz eher auf.“ In einem Unternehmen gebe es zudem eine strategische Gesamtausrichtung mit verbindlichen Leitmotiven, die in Parteien aufgrund der „Vielstimmigkeit“ der Beteiligten eher nachgeordnet seien.

Auch in grundlegenden Organisationsfragen gibt es Schwachstellen: „Im Unternehmensvorstand herrscht Transparenz bezüglich der Ressourcen an Zuarbeit, die den einzelnen Vorstandsmitgliedern zur Verfügung stehen.“ Für die SPD-Führung gebe es jedoch keinen operativen Unterbau als Ganzes, außerdem seien die vorhandenen Zuarbeiterressourcen wenig transparent und in ihrer Qualität höchst unterschiedlich ausgeprägt.

Diese Defizitanalyse führt zu der Folgerung: „Aus der Sicht der Unternehmensberatung würde sich empfehlen, daß die Parteiführung unter kundiger Moderation ihre Aufgabenverteilung grundsätzlich erörtert. Entsprechend den Stärken der einzelnen und der individuell unterschiedlichen Ressourcenverteilung wäre eine Konkretisierung und Verbesserung der Aufgabenverteilung mit dem Ziel klarer(er) Zuständigkeiten und einer effektiveren Nutzung der Zuarbeitsressourcen anzustreben.“ Bezogen auf die immer wieder bemängelten Kommunikationsspannen empfiehlt die Beraterin, daß rechtzeitig vor der Veröffentlichung zu Konfliktthemen ein geschlossenes Kommunikationskonzept erörtert, beschlossen und umgesetzt wird.

Auch wenn aufgrund der Diskursnotwendigkeiten in der Demokratie eine kontinuierliche Geschlossenheit der Parteiführungen illusorisch sei, müsse den verantwortlichen Politikern klar sein, daß mit der einheitlichen Kommunizierung ihrer Entscheidungen nach außen eine wichtige Orientierung für die Bürger verbunden sei. Aus diesem Grunde dürfe Kommunikation nicht zur Nebensache degradiert werden, die neuen Kommunikationsbedingungen müßten systematisch in inhaltliche Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Dieser Prozeß zur Verbesserung politischer Führungsfähigkeit müsse von professionellen Moderatoren unterstützt und begleitet werden.

In der Diskussion über Führungsschwächen der Parteien sind solche praktischen Vorschläge selten vorgetragen worden. Denn die Möglichkeit ihrer Realisierung ist begrenzt, da Faktoren der Hier-

9 Gerd Mielke, Plädoyer für offene Parteistrukturen. Zur Kontroverse über eine Reform der Parteiorganisation in der SPD, unv. Manuskript, Freiburg 1993. Diese Einschätzung gilt auch für die anderen Parteien.

10 Vgl. Konrad Schacht, Wahlentscheidung im Dienstleistungszentrum. Analysen zur Frankfurter Kommunalwahl vom 22. März 1981, Opladen 1986. Die Untersuchungsergebnisse sind typisch für die heutige Großstadt-SPD.

11 Camilla Krebsbach-Gnath, Mitgliederpartei der Zukunft – ein Arbeitsbericht, in: Karlheinz Blessing (Hrsg.), Die Modernisierung der SPD, Marburg 1993, S. 112f. Auch diese Einschätzungen gelten nicht nur für die SPD.

12 Die folgenden Zitate sind entnommen ebd., S. 114f.

archie, der Konkurrenz und der Betonung von Individualinteressen die Umsetzung bestimmter Vorschläge ausschließen.

III. Defizite in der Personalrekrutierung

Der Vorwurf der Führungsschwäche wird sehr häufig im Zusammenhang mit der Personalrekrutierung für wichtige Funktionen in der Politik erhoben. Als sinnfälliges Beispiel gilt der in den vergangenen Jahren massiv erhöhte, durch Affären und Skandale erzwungene Personenaustausch in der Bundesregierung und zahlreichen Landesregierungen nicht nur in Ostdeutschland. Auch der oft willkürlich gestaltete Elitentransfer von West nach Ostdeutschland¹³ hat Zweifel an den Führungsqualitäten bestimmter Politiker genährt. Nach wie vor gelten in der Politik hinsichtlich der Personalrekrutierung kaum nachvollziehbare und nur schwer zu systematisierende Faktoren: Beispielsweise wird das Prinzip „Phönix aus der Asche“ (Politiker kommen unerwartet in Spitzenpositionen) immer häufiger angewandt. Das Prinzip „Quote“ gewinnt zunehmend an Bedeutung (Frauen, junge Leute und demnächst wohl auch Senioren kommen aufgrund ihrer merkmalspezifischen Sonderstellung in eine Position). Das Prinzip „Seiteneinsteiger“ (unerwartete Kandidaten werden von außen in eine Funktion plaziert) wird in den nächsten Jahren sicher häufiger zur Geltung kommen. Kein Zweifel besteht jedoch, daß über das Prinzip „Bewährungsaufstieg im Apparat“ auch künftig die meisten Nachwuchskräfte rekrutiert werden, weil sich hier die wichtigen Entscheidungselemente – persönliche Kenntnis und Vertrauensvorschuß – miteinander verbinden. In der Regel kommt es zu einer planlosen Rekrutierung, weil keine Vorstellungen für eine langfristig orientierte Personalentwicklung existieren. Der Blick in die Zukunft ist meistens verstellt, weil die Probleme der Gegenwart noch auf eine Lösung warten. Die Prinzipien der Rekrutierung der politischen Klasse, beispielsweise in der SPD, sind sehr uneinheitlich, fast immer planlos und sehr stark von der jeweiligen politischen Konstellation und Situation geprägt¹⁴.

13 Vgl. Hilke Rebenstorf, Elitentransformation in Ostdeutschland, in: Thomas Leif u. a. (Hrsg.), Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand, Bonn 1992², S. 152–171.

14 Vgl. ebd., S. 223 ff.

Oft werden einzelne Prinzipien der internen Abschottung, Quotierung, Kooptierung, überraschenden Inthronisierung oder der Bewährung miteinander verkoppelt oder ergänzt durch Flügel- und Lagermentalitäten, landsmannschaftliche, regionale Faktoren oder schwer nachzuweisende andere Kriterien wie Seilschaften und persönliche Abhängigkeiten. Das Ziel der symbolischen Platzierung und der damit verbundenen Integrationsleistungen zwischen den Parteiströmungen sowie der aktuellen und langfristigen plakativen Öffentlichkeitseffekte scheint das Leitmotiv nicht nur der SPD-Personalpolitik auf Bundesebene zu sein. Angesichts von halbherzigen Kompromissen, locker geschnürten Personalpaketen und manchmal gewagten Spagatbeschlüssen treten sinnvolle, rationale und damit nachvollziehbare Personalentscheidungen in den Hintergrund. „Eine Planung findet nicht statt“¹⁵, so das Fazit von Karl-Heinz Klär, heute Chef der Staatskanzlei in Mainz. Diese Praxisanalyse wird jedoch bei den führenden Praktikern (noch) nicht als Hypothek empfunden.

Peter Glotz konkretisiert die immer häufiger zu hörende Forderung nach einer notwendigen Elitebildung: „Nicht eine diffuse Sehnsucht nach Elite kann uns weiterhelfen, sondern nur eine neue, intelligente, sachgerechte Entscheidungsteilung.“¹⁶ Doch diese – noch verschämt vorgetragenen – Forderungen nach der Herausbildung und Kontrolle einer politischen Klasse und die herausgearbeiteten Muster der Rekrutierung in der SPD veranschaulichen ein sozialdemokratisches Tabu. Ein Dilemma, verknüpft mit einer verhängnisvollen Konzeptionslosigkeit in dieser Frage. Denn solange über die Frage der politischen Klasse nicht öffentlich diskutiert wird, Kriterien und Anforderungsprofile für verantwortliche Politiker nicht festgeschrieben werden, können die Inhaber von Posten und Positionen hinter verschlossenen Türen schalten und walten.

Die dargestellten Faktoren der Führungsschwäche beeinflussen die Rekrutierungsmechanismen auch von Nachwuchspolitikern¹⁷. Obwohl sich die Gesellschaft in Deutschland in den vergangenen Jahren in ihrer Milieustruktur grundlegend verändert

15 Karl-Heinz Klär in einem unveröffentlichten Vortrag zur „politischen Klasse“ im November 1991 in Saarbrücken.

16 Peter Glotz, Die politische Klasse. Eine zusammenfassende Schlußbemerkung, in: Th. Leif u. a. (Anm. 13), S. 489.

17 Vgl. am Beispiel der Union Claus-Peter Grotz, Die junge Union. Struktur – Funktion – Entwicklung der Jugendorganisation von CDU und CSU seit 1969, Kehl – Straßburg 1983. Rund 14 Jahre nach ihrer Gründung formiert sich auch bei den GRÜNEN ein eigener Jugendverband. Er ist den Zielen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN verpflichtet, steht aber jungen Interessenten unabhängig von ihrer Parteizuge-

hat, sind die Rituale der Nachwuchsrekrutierung in den Parteien unverändert geblieben. Ohne die vielbeschworene Ochsentour – entsprechend den Parteiprofilen variiert – ist eine Karriere in der Politik kaum denkbar.

Die Parteien drohen zu vergreisen; dies ist keine neue Botschaft. Im Gegenteil, der sich beschleunigende Trend der Überalterung der Mitgliedschaft ist seit gut einem Jahrzehnt empirisch nachgewiesen, aber als Problem bisher nicht ernsthaft wahrgenommen worden. Sogar die GRÜNEN kämpfen mit ihrer nach oben sich verschiebenden Altersstruktur.

Auffallend ist, daß bei allen Jugendorganisationen der Anteil der Mitglieder unter 21 Jahren kontinuierlich abnimmt. Die Mitgliederstruktur dokumentiert schlaglichtartig das gesamte Dilemma. Politik ist offenbar in den bisher angebotenen Arbeitsformen nicht mehr attraktiv. Neue Formen der Mitgliedschaft sowie begrenzte Möglichkeiten der Mitwirkung müssen entsprechend dem wechselhaften, oft spontanen Lebensrhythmus vieler Jugendlicher entwickelt werden und in die Alltagspraxis der Jugendorganisationen eingehen. Diese Erkenntnis hat sich inzwischen bei der mittlerweile überschaubaren Zahl der Funktionäre in den Jugendorganisationen durchgesetzt.

Der Nachwuchsrekrutierung durch die Parteien kommt deshalb eine so herausragende Bedeutung zu, weil nur ein langjähriger Erfahrungs- und Lernprozeß in verschiedenen Funktionen von Parteien und Verbänden das Rüstzeug für eine politische Karriere bieten kann. Die zentrale Herausforderung der Nachwuchsrekrutierung ist ein Herzstück der in allen Volksparteien geführten Reformdebatten.

IV. „SPD 2000“: Reform von oben

Seit ihrem Bremer Parteitag im Mai 1992 beschäftigt sich die SPD in einer Kommission mit der Parteireform, doch bis heute ist es nicht gelungen, ein wirksames Öffnungskonzept zu präsentieren. Der Spagat zwischen Traditionsverhaftung und mutiger Modernisierung spiegelt sich in den vorgelegten Papieren wider. Während hinter den Kulissen nach wie vor heftig über den Stellenwert von Urwahlen in der Kommunalpolitik und bezogen auf einzelne Sachfragen diskutiert wird, hat die Mitgliederwahl

hörigkeit offen. Die Nachwuchsorganisation soll im Januar 1994 auf einem Kongreß in Hannover offiziell gegründet werden.

zum SPD-Parteivorsitz am 13. Juni 1993 die Reformdiskussion vom Kopf auf die Füße gestellt. Der widersprüchliche und halbherzige Reformprozeß konnte nicht deutlicher dokumentiert werden.

In dem vorgelegten 64-Punkte-Katalog¹⁸, verbunden mit fünf Vorschlägen für praktische Projekte sowie 12 Vorschlägen für neue Richtlinien und Statutenänderungen – einem Potpourri von konkreten Vorschlägen, Elementen gesellschaftlicher Analyse, Serviceangeboten, Anforderungen an ein effektives Management sowie einer Überbetonung der Medienmacht in Deutschland –, ist eine entschlossene und klare Reformlinie nicht erkennbar. Immer wieder wird betont, man wolle am Konzept der Mitgliederpartei festhalten. Konkrete Ideen für eine wirksame Öffnung der Parteistrukturen, für ein befristetes Engagement, für die Mitwirkung in einzelnen Projekten oder gar ein attraktives Angebot für Seiteneinsteiger sind nicht zu finden.

Die schwache Aussagekraft spiegelt sich auch in der dünnen, selbstgefälligen Krisenanalyse wider: „Die Kritik an Parteien und Politikern, offenkundige Schwierigkeiten politischen Handelns und die im Zuge des gesellschaftlichen Wandels veränderten Bedürfnisse der Menschen haben zu einem Rückgang des politischen Engagements in den Parteien geführt. Diese Vertrauenskrise zwischen einem Teil der Bürgerinnen und Bürger und großen Teilen der Politik hat vielfältige Ursachen.“ Die folgenden Argumentationsfiguren – von der zunehmenden gesellschaftlichen Differenzierung bis zu den „überkommenen Handlungserwartungen“ an die Parteien – zeigen, daß die SPD-Führung die aktuelle, in der Öffentlichkeit in aller Schärfe vorgetragene Parteienkritik weder versteht noch akzeptiert. In den Analysebausteinen des Reformpapiers ist ein erschreckender Realitätsverlust und eine indirekte Schuldzuweisung an

18 Internes Papier des SPD-Parteivorstands vom 26.3.1993. Am 20.9.1993 beschloß der SPD-Parteivorstand den Leitantrag zur Parteireform für den Parteitag im November in Wiesbaden mit dem Titel „SPD 2000: Eine moderne Reformpartei“. Wichtige Ergebnisse:

- Auf Kandidatenlisten sollen künftig mindestens zwei der ersten zehn aussichtsreichen Plätze Seiteneinsteigern vorbehalten werden. Dies gilt jedoch nur für kommunale Parlamente.
- Ein Drittel der Vorstandsmitglieder soll künftig kein Mandat und keine Funktion auf höherer Ebene innehaben.
- Zehn Prozent der Kandidaten für kommunale Parlamente sollen nicht älter als 30 Jahre sein.
- Die jeweils örtlichen Gliederungen können Urabstimmungen zu Personen und wichtigen Sachentscheidungen festlegen. Hier werden jedoch keine verbindlichen Vorgaben gemacht.

Insgesamt, gemessen an der aktuellen Krisensituation, ein sehr vorsichtiges Konzept.

Vgl. auch den Beitrag von Peter Lösche in diesem Heft.

die Bürger, bezogen auf die vielbeschworene Politikverdrossenheit, erkennbar.

Die Betonung, strikt am traditionellen Konzept der Mitgliederpartei festzuhalten, unterstreicht, daß die angestrebte Erneuerung und Öffnung der Partei eher taktisch motiviert ist. „Die Öffnung der Partei für Nicht-Mitglieder soll sich auch bei der Vergabe von Mandaten niederschlagen können. Es wird auch weiterhin auf kommunaler Ebene Listen für Wahlen geben, auf denen Nicht-Mitglieder kandidieren. ... Es muß die Möglichkeit für einen Seiteneinstieg geben, ohne die bisherigen Regelungen bei der Personalauswahl außer Kraft zu setzen“, heißt es lapidar im unverbindlichen Antragsstil. Auch die Ausführungen zum Thema „Trennung von Amt und Mandat“ sind sehr defensiv formuliert. „Die Trennung von Parteiämtern und parlamentarischen Mandaten soll nicht festgeschrieben werden. Amtszeitbegrenzungen für die Wahrnehmung von Mandaten sollen satzungsmäßig nicht festgelegt werden.“ Mit dieser Position haben sich die mittleren Parteifunktionäre durchgesetzt, deren Beharrungsvermögen eine weitere Durchlüftung der ergrauten Funktionärs-ebene verhindert.

Befragungsprojekte, die durch den überwältigenden Erfolg Mitte Juni 1993 an Attraktivität gewonnen haben, werden in dem Reformkonzept nur mit fünf Zeilen gewürdigt. „Mit der Entwicklung eines Fragebogens, der Durchführung und Auswertung der Befragung und der politischen Diskussion der Ergebnisse mit den Befragten ist eine erhebliche Aktivierung verbunden.“ Gleichwohl ist bis heute höchst umstritten, ob die Parteistatuten dahin gehend geändert werden sollten, daß zehn Prozent der Mitglieder in den Kommunen Urwahlen herbeiführen und Abstimmungen über kommunale Streitthemen erzwingen können. Die sehr kontrovers geführte Debatte zum Thema Urwahl zeigt, daß die aus der Not geborene Basisabstimmung zum Parteivorsitz ein Sonderfall zur Lösung parteiinterner Personalkonflikte war und keinesfalls den gegenwärtigen demokratischen Reifezustand der SPD an der Basis repräsentiert.

Parteiinterne Kritiker weisen deshalb darauf hin, daß die Kommission die Vielfalt und die differenzierten Teilsysteme der SPD nicht hinreichend würdigt. Der Abteilungsleiter „Politik und Zielgruppen“ beim SPD-Parteivorstand, Heinrich Tiemann, schreibt in einem internen Vermerk: „Der Kommissionsbericht nimmt die interne Differenziertheit der Partei nicht oder nur selektiv zur Kenntnis. Anstatt eine Mehrebenen-Analyse zu wagen, herrschen Kollektivsingulare wie ‚die Par-

tei‘, ‚die Wähler‘ vor, obwohl diese auch in der Perspektive der Kommission in der gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeit so nicht mehr existieren. Die Sozialdemokratische Partei ähnelt heute eher einer verschachtelten Holding, denn einem straff geführten Konzern (Greven), eher einem loosely coupled system (Mintzberg) als einem geschlossenen System. Die Partei ist heute ein Netzwerk von unterschiedlichen sozio-ökonomischen und -kulturellen und regionalen und gesellschaftlichen Interessen.“¹⁹

Neben der zaghaften und unklaren Zielvorgabe des Reformprozesses „SPD 2000“ ist auffällig, daß ein in sich nachvollziehbarer und präziser Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der angestrebten Reformen fehlt. Insgesamt überwiegt der Eindruck, daß der Philosophie der Effizienzsteigerung, der professionellen Erschließung eines größeren Wählermarktes sowie der geschickten (medialen) Politikinszenierung und modernen Managementtechniken mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird als einer wirksamen inneren Demokratisierung, die langfristig positive Auswirkungen auf Aktive, Mitglieder und Sympathisanten hätte. Damit ist, gewollt oder ungewollt, dem Prozeß der „Amerikanisierung“ der SPD²⁰ Tür und Tor geöffnet. Einen Impuls für einen intensiven Partizipationsschub gibt die SPD-Reform nicht.

V. CDU-Reformvorschläge: Impulse von unten

1. Die Landesverbände begehren auf

Der Wille zur Parteireform ist in zahlreichen Landesverbänden der CDU spürbar. Gegen die von Bundeskanzler Kohl kritisierte „Verbonzung“ der Partei sollen Mitgliederbefragungen, die Urwahl von Bundestagskandidaten sowie die Selbstbe-

¹⁹ Vgl. Anm. 18.

²⁰ Frank Strauss, Memorandum Clinton, Gore/SPD-Kampagne, Internes Papier vom 7.12. 1992, empfiehlt die Führung von SPD-Wahlkämpfen nach amerikanischem Vorbild. Die Gegenposition nimmt ein: Susi Möbeck/Peter von Oertzen, Vorwärts, Rückwärts, Seitwärts. Lesebuch zur SPD-Reform, Köln 1991. Die Probleme in Ostdeutschland, wo die neugegründeten Parteien sich nur mühsam an die Weststandards anpassen können, werden in der Reformdebatte kaum berücksichtigt. Bezogen auf die SPD beschreibt diese Grundprobleme Heinrich Tiemann, SPD in den neuen Bundesländern – Organisationsaufbau und Mitglieder. Bestandsaufnahme und Perspektiven nach zwei Jahren deutscher Einheit, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 26 (1993) 3.

schränkung der Parteien und der Verzicht auf parteipolitische Einflußnahme im gesellschaftlichen Bereich neue Akzente setzen. Die möglichen Beteiligungschancen von Mitgliedern sollen verbessert und transparenter dargestellt werden. Mit diesem Katalog sollen innerparteiliche Verkrustungen und betonierte Gremienstrukturen aufgebrochen werden²¹. Auffallend ist jedoch, daß der konkrete Appell an die Parteien, sich aus bestimmten Funktionen zurückzuziehen, bisher nur auf geringe Resonanz gestoßen ist. Die Parteireformdiskussion in der CDU hat derzeit überwiegend experimentellen Charakter. Viele Debatten dienen der Selbstverständigung und Selbstvergewisserung in der Krise. Eine konkrete Implementierung der Vorschläge läßt – bis auf wenige Ausnahmen – auf sich warten.

Die Parteireform ist offenbar vom Mut der Verzweiflung der CDU-Strategen geprägt. In fast allen Landesverbänden hat sich die Position durchgesetzt, daß nur eine zügige Parteireform eine ausgelaugte Parteienlandschaft neu befruchten kann. Den Anstoß für eine Diskussion an der Basis gab der CDU-Bundesparteitag 1989 in Bremen. Nach intensiver Diskussion wurde ein umfangreiches Parteireformpapier verabschiedet, das die Strukturdefizite der bisherigen Parteiarbeit jedoch noch vorsichtig formulierte. Doch schon bald begannen die CDU-Landesverbände mit Reformdiskussionen, die allesamt eine ähnliche Zielrichtung, aber eine sehr gegensätzliche Ausprägung in der konkreten Ausgestaltung der Vorschläge haben:

2. Rheinland-Pfalz

Die Landespartei beschloß bereits Ende 1989 eine Amtszeitbegrenzung ihrer Mandatsträger und schob der immer wieder beklagten Ämterhäufung einen Riegel vor. CDU-Mitglieder in Land, Kommunen und Partei sollten nicht mehr als drei Ämter und Mandate innehaben. Die Amtszeit von Ministern und Ministerpräsidenten sollte auf zehn Jahre begrenzt sowie der Parteivorsitz vom Amt des Regierungschefs getrennt werden. Doch zur praktischen Umsetzung dieser „kleinen Palastrevolution“ kam es nicht. In der Oppositionszeit sucht die tief zerstrittene CDU nach neuen Führungsstrukturen und arbeitet derzeit an einer umfassenden Reform, die sogar Elemente der Urwahl und der Mitgliederbefragung einbezieht. Das selbstgesteckte ehrgeizige Ziel: Das Stammland des Kanzlers soll den modernsten CDU-Landesverband erhalten.

21 Vgl. Jürgen Rüttgers, *Dinosaurier der Demokratie. Wege aus der Parteienkrise und Parteienverdrossenheit*, Hamburg 1993.

3. Hamburg

Der dortige Landesverband, bislang bekannt für seine führungsfixierte und undurchsichtige Struktur, legte das bisher ausgereifteste und in seiner inhaltlichen Aussage selbstkritischste Reformpapier vor. Darin heißt es unter anderem²²:

„Es stellt sich uns die Aufgabe, unsere Politik stärker an den Interessen und dem Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger in der Metropole Hamburg zu orientieren und sie thematisch wie personell zu profilieren. Dieser Aufgabe wollen wir uns durch eine Reform unserer Partei stellen, um verlorengegangenes Vertrauen zurückzugewinnen, neue Wählerschichten zu erreichen und einen neuen Aufbruch des Gesprächs mit den Bürgerinnen und Bürgern über ihre Anliegen und unsere Positionen zu unternehmen... Bodenhaftung, mehr Zugang zu den Menschen und das Erkennen der wirklichen Bedürfnisse unserer Bürger, gehören zur Verbesserung unserer Leistungskompetenz.“

In dem Kapitel „Personalentwicklung und Talentförderung“ wird neben dem Aspekt, jungen Nachwuchspolitikern einen Vertrauensvorschuß zu geben, die Idee der Leistungskontrolle hervorgehoben: „Stärker als bisher muß es eine kontinuierliche Leistungsbewertung geben, die Auswirkungen hat für die Kandidaturen zu Partei- und Fraktionsämtern.“

Nach diesem weitreichenden Beschluß ist jedoch nicht zu erkennen, daß das Reformpapier mit einigen hundert Ideen auch in der politischen Alltagspraxis seinen Niederschlag fand.

4. Niedersachsen

Die dortige Partei dokumentiert in ihren Leitlinien die Grundphilosophie der gesamten CDU-Reform: „Um das Engagement in der Politik wieder attraktiv zu machen, müssen Strukturen verändert und der Raum für Diskussionen erweitert werden. Die innerparteiliche Demokratie muß wieder ernst genommen, Ämter und Mandate müssen weitgehend voneinander getrennt werden, um den Parteien die zur inhaltlichen Arbeit notwendige Eigenständigkeit zurückzugeben. Die Verweildauer in Parlamenten und Vorständen muß begrenzt werden, um Seiteneinsteigern mit neuen Ideen den Weg in die politische Verantwortung zu erleichtern. Der Trend vom Abgeordneten auf Zeit zum Parlamen-

22 Beschluß des Landesausschusses der CDU Hamburg vom 29. 2. 1993.

tariert auf Lebenszeit darf sich auf keinen Fall fortsetzen.“²³

Im Landesverband Niedersachsen wurde der Reformimpuls mit einer personellen Erneuerung und Verjüngung verknüpft, so daß die wichtigste Voraussetzung für politischen Erfolg – die Verbindung von inhaltlicher Aussage und persönlicher Glaubwürdigkeit der Führungsfiguren – formal gegeben ist.

5. Schleswig-Holstein

Die Landespartei formulierte „neue Wege zu einer Volkspartei der Mitte“. In dem Beschluß des Landesparteitages heißt es selbstkritisch: „Die Motivation vieler Mitglieder leidet darunter, daß Meinungsbildung in der CDU im wesentlichen von oben nach unten stattfindet. Sie empfinden das als die Herrschaft von wenigen Berufspolitikern. Diejenigen, die Parteimitglied werden, um ‚etwas zu bewegen‘, wenden sich daher bald frustriert ab.“²⁴ Dieser Kerngedanke beeinflusst die Positionen fast aller anderen CDU-Landesverbände.

6. Nordrhein-Westfalen

Die Landespartei will die Macht der Funktionäre stark zurückdrängen. Die Kernpunkte der angestrebten Parteireform sind: Die Möglichkeit zur Direktwahl auf allen Ebenen und das Angebot zur zeitlich begrenzten Mitarbeit in der Partei. Diese Idee wurde mit dem Begriff „Schnuppermitgliedschaft“ in der Öffentlichkeit diskutiert. Sehr intensiv stritt die CDU auch über die Selbstbeschränkung der Parteien im öffentlichen Leben. Den freiwilligen Verzicht auf Tätigkeiten in Aufsichtsgremien von Unternehmen und der öffentlichen Hand nahmen die betroffenen Politiker distanziert auf. Wichtig ist jedoch, daß auch in Nordrhein-Westfalen erstmals eine Partei ihre eigenen Defizite offen analysiert: „Die Krise, in der sich die Parteien gegenwärtig befinden, ist im Kern darauf zurückzuführen, daß sie die Lebenswelt, die Erfahrungen und die sich wandelnden Bedürfnisse der Bürger nicht angemessen berücksichtigen. Dieses Manko äußert sich in der Sicht der Mitglieder und Wähler als ein allgemeines Defizit der Parteien an Kompetenz, Glaubwürdigkeit, Dialogbereitschaft und Partizipationsmöglichkeiten.“²⁵

23 Beschluß des CDU-Landesausschusses Niedersachsen vom 10. 10. 1992.

24 Beschluß vom Landesparteitag 12./13. 3. 1993.

25 Beschluß des CDU-Landesparteitages NRW vom 3. 7. 1993.

7. CDU und SPD im Vergleich

Alle Landesverbände der CDU erhoffen sich von ihren Reformvorschlägen eine demokratische Sogwirkung und glauben, daß die „selbstbewußte Bescheidenheit“ besonders Frauen und junge Leute wieder für die CDU attraktiv macht.

Allerdings kann eine Parteireform allein die aktuell diskutierte Krise sicher nicht bewältigen, wohl aber die Voraussetzung dafür schaffen, daß eine Reorganisation der Parteien überhaupt möglich wird und die Verdrossenheitsklage zu einer sinnvollen öffentlichen Debatte führt. Auffällig ist, daß bei der CDU – im Gegensatz zur SPD – die Reformideen von den Landesverbänden und nicht von der Bundespartei eingebracht werden. Da einzelne Bundespolitiker entscheidende Reformschritte auch auf Bundesebene wiederholt gefordert haben, wird der Transfer von der Landes- auf die Bundesebene nur noch eine Frage der Zeit sein. Bemerkenswert ist ferner, daß auch die Reformdiskussion der CDU in der wissenschaftlichen Publizistik kaum Niederschlag gefunden hat²⁶.

VI. F.D.P.-Reform: Mit liberalen Clubs auf Öffnungskurs

Die F.D.P. eröffnete ihre Debatte zu neuen Parteistrukturen auf ihrem Bundesparteitag Anfang Oktober 1992 in Bremen. Bezeichnend ist, daß die Zeit für eine intensive Aussprache fehlte. Ziel der Parteireform ist es, zunächst moderne Parteistrukturen aufzubauen und die ohnehin mitglieder-schwache F.D.P. für neue Mitglieder und Interessenten zu öffnen. Im Zentrum der Vorschläge steht das sogenannte „Zielimage liberaler Clubs“. Mit diesem Instrument sollen Treffpunkte für Bürger geschaffen werden, die, aufbauend auf liberalen Grundgedanken, zwanglos diskutieren und Projekte starten wollen. „Liberale Clubs bieten ihren Teilnehmern Diskussionsplattform, Partizipation, Aus- und Fortbildungsangebote, soziale Kontakte, auch im internationalen Bereich, sowie vielfältige Angebote anderer liberaler Organisationen und Dienstleister. Liberale Clubs diskutieren Probleme der Gesellschaft auf den verschiedenen Ebenen und erarbeiten und formulieren Lösungen. Sie werden mit ihren Vorschlägen initiativ bei

26 Vgl. Artur Kübler, Die CDU diskutiert über Parteireform, in: Die Sonde, (1993) 1–2; bezogen auf die lokale Parteireform der Bonner CDU vgl. Stephan Eisel, Frischer Wind, in: Die Sonde, (1992) 2–3.

der F.D.P., die ihnen Antrags- und Diskussionsrecht anbietet.²⁷ Die bisherigen Erfahrungen mit den liberalen Clubs „als Fitneß-Center für Politikbeschäftigung“ zeigen jedoch, daß die Öffnungsidee in der Praxis kaum Resonanz findet.

Wie bei den anderen Parteien wird die Diskussion über neue „Parteistrukturen“ auch unter dem Aspekt der Modernisierung des Dienstleistungsangebotes der F.D.P. diskutiert. Um die Partei professionell und effektiv zu führen und Reibungsverluste abzubauen, wird empfohlen, die Kapazitäten der jeweiligen Arbeitseinheiten optimal auszuschöpfen. „Dazu wird vorgeschlagen, die Tätigkeiten der jeweiligen Geschäftsstellen auf einer Ebene soweit zu verschmelzen, wie es nach Finanzierungsbedingungen für eine Fraktionsgeschäftsstelle gerade noch zulässig ist. Zusammengelegt werden können auf jeden Fall die Pressestellen, die Bereiche, die sich mit Öffentlichkeitsarbeit befassen, die Verwaltungsbereiche und zu einem Teil auch die politische Arbeit.“²⁸

Mit diesem Modernisierungsvorschlag wird eine problematische Grauzone der indirekten Politikfinanzierung berührt. Bei ihrer Diskussion zu neuen Parteistrukturen hat sich die F.D.P. von Heimfried Wolf, Unternehmensberater bei der Prognos AG, beraten lassen. Moderne Parteiarbeit heißt für ihn²⁹: 1. Eine moderne Partei erfüllt die Aufgaben des Vordenkers. 2. Eine moderne Partei übernimmt die Verantwortung eines politischen Paten in der Informationslandschaft. 3. Eine moderne Partei dient Mitgliedern und Wählern als Pfadfinder.

Der frühere Generalsekretär Lühr hat im Oktober 1992 angekündigt, daß eine Parteireform nur funktionieren könne, wenn alle bereit seien, auf liebge-wordene Posten und langgepflegte Traditionen zu verzichten. „Radikale Schritte“ seien nötig, um eine Parteireform auf den Weg zu bringen. Die Mitglieder wurden aufgerufen, dazu der Bundespartei Vorschläge zu machen. Seitdem stagniert die Debatte in der F.D.P.-Reformkommission.

VII. Die grüne Dauerreform: Ruhe nach dem Sturm

Anders als bei den „Altparteien“ zogen sich die Reformdiskussionen bei den GRÜNEN wie ein

27 Die Liberale, (1992) 11, S. 5.

28 Ebd., S. 8.

29 Vgl. ebd., S. 10.

roter Faden durch ihre wechselvolle Geschichte. Kaum ein Parteitag, der nicht neue Varianten der Basisdemokratie oder Modelle der Rotation thematisierte. Auffällig ist, daß die GRÜNEN im Kontrast zu den Volksparteien die Reformdiskussion mit einem umgekehrten Ansatz führten. Statt über Öffnung debattierte die Partei intensiver über verbindlichere sinnvolle Formen der Plazierung ihrer Kandidaten auf den Listen. Statt mehr Basisbeteiligung entschloß sie sich, durch den neu konstituierten Länderrat die mittlere Funktionärs-ebene in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Statt Ämter und Mandate zu trennen, verhandelten die GRÜNEN über Kompromißlinien der Vereinbarkeit.

Nachdem inzwischen die quälende Rotationsdebatte ausgestanden ist und man sich auf Offenheitsstrukturen, Effizienzsteigerung der Parteiorganisation, intensivere Beteiligung der Landesverbände sowie die institutionalisierte Mitarbeit von Nichtmitgliedern geeinigt hat, wird folgende Bilanz gezogen: „Unvereinbarkeit von (Vorstands-)Amt und (Bundestags-)Mandat ist jetzt die rückwärtige Verteidigungslinie der Parteilinken. Die Festung der Rotation ist geschleift. Den Strömungen zugerechnete organisationspolitische Grundanschauungen leben fort. Insgesamt ist der Pragmatismus in den Organisationsfragen deutlich fortgeschritten. Der Symbolwert der großen basisdemokratischen Spaltungsfragen ist unwiederbringlich passé. Die Semantik wird nachziehen: ‚Basisdemokratie ist der Schnee von gestern‘.“³⁰

Diese zusammenfassende Analyse der inneren Parteireform der GRÜNEN ist in der aktuellen Parteienforschung eher eine Ausnahme. Dieses Themenfeld wurde offenbar nur am Beispiel dieser Partei ausgiebig analysiert³¹.

VIII. Zusammenfassende Bewertung: Reformrezepte gegen Politikverachtung

1. Die Parteien haben bislang – weitgehend abgeschottet vom öffentlichen Interesse – einen „Reformcocktail“ präsentiert, ohne die angedeuteten Forderungen konkret zuzuspitzen und klare, nachprüfbar Konzepte vorzustellen. Auffallend ist

30 Joachim Raschke, DIE GRÜNEN. Wie sie wurden, was sie sind, Köln 1993, S. 591.

31 Vgl. die in Anm. 6 erwähnten Forschungsberichte.

außerdem, daß die Parteienforschung die schon länger geführte Reformdebatte kaum analytisch begleitet.

2. Eine Parteireform, die lediglich die Ämter- und Mandatshäufung reduzieren und den Elitenaustausch vorantreiben möchte, greift zu kurz. Nur eine intensive Debatte, auch zur politischen Parteilkultur, kann zu einer tiefgreifenden Reform führen, die neue Attraktivität ausstrahlt. Denn nur die analytische Einsicht in das vorhandene Krisengeflecht bietet die Möglichkeit zu einem sinnvollen, intensiv reflektierten Neuanfang. Solange die Motive, die zu Parteiverdrossenheit geführt haben, nicht detailliert und selbstkritisch aufgearbeitet werden, bleibt jede Parteireform zunächst ein taktisch motivierter Torso.

3. Die Parteien müssen sich wieder der Gesellschaft öffnen und in der alltäglichen Problemlösung neue Konsensverfahren entwickeln. Eine neue Ethik der Konfliktregulierung ist notwendig, um vorausschauend zu handeln und wegzukommen von der Reparaturwerkstatt Politik. Zugluft und vermehrte professionelle Lösungskompetenz erhalten die Parteien nur, wenn sie künftig Sachverstand von außen in Planungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen. Dieser Schritt, der für alle Parteien von Bedeutung ist, würde sicher als „vertrauensbildende Maßnahme“ wirken.

4. Die Parteien müssen auf die von ihnen abgesicherte Monopolstellung in der Gesellschaft und die damit verbundene „Kolonialisierung“ der Gesellschaft und somit vieler Lebensbereiche durch den Parteienstaat³² verzichten. Nur eine gezielte und ehrliche Öffnung bietet die Chance zu einer mittelfristigen Revitalisierung der Parteien. Hier müssen verbindliche Konzepte statt unverbindlicher Absichtserklärungen Motivation zur Mitarbeit schaffen. Die von dem parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Jürgen Rüttgers, proklamierte Rückzugsforderung der Parteien aus zahlreichen gesellschaftlichen Institutionen ist nur dann glaubwürdig, wenn den Worten Taten folgen.

5. Die innere Demokratie und damit die Abkehr von bisherigen undurchschaubaren Verfahren der Listenaufstellung und der damit verbundenen Mausehelei ist unabdingbar, um ein neues Potential für die Politik zu erschließen. Die leidige, im Vorwurfston geführte Debatte über die Rekrutierung von Politikern muß in eine gründliche öffentliche Debatte unter der Leitfrage „Wie wird man Politiker?“ überführt werden. Damit

verbunden muß die Personalauswahl auf den Delegiertenkonferenzen der Parteien gründlicher und gewissenhafter erfolgen. Kompetenz- und Repräsentationskriterien müssen an Gewicht gewinnen: Was soll ein Politiker können? Welche Anforderungen und Erwartungen stehen im Mittelpunkt? Seriös begründete Kampfabbestimmungen mit mehreren Gegenkandidaten dürfen nicht länger unter dem Aspekt der Spaltung diskutiert, sondern müßten als fairer Wettbewerb verstanden werden.

6. Das gesellschaftliche Potential an sozialer Kompetenz liegt weitgehend brach. Die Motivation und Aktivierung dieser Kräfte ist eine zentrale Aufgabe. Nur wenn dieser Immobilismus beseitigt werden kann, fließt den Parteien neue Kreativität zu. Diejenigen Bürger, die sich selbst in ein selbstgefälliges Ghetto der zynischen Kritik gegenüber Politik begeben, müssen herausgefordert werden, sich selbst zu beteiligen und mitzuwirken. Dies gelingt nur, wenn wirksame Partizipationschancen entwickelt werden, die die Gefahr der Scheinpartizipation³³ – beispielsweise lediglich durch Befragungsaktionen – ausschließen.

7. Das Legitimationsdefizit der Parteien kann nur aufgeholt werden, wenn die innerparteiliche Demokratie gestärkt und die Bereitschaft zur Öffnung und Transparenz auf allen Ebenen in die Praxis umgesetzt wird. Die außergewöhnliche Zentralität und die Sonderrolle der Parteien im Prozeß der staatlichen Willensbildung und Gesetzgebung kann nur gewahrt werden, wenn im Gegenzug ihre Legitimationsbasis gestärkt wird. Die Orientierung der Politik an „Gemeinwohlinteressen“ und an der gesellschaftlichen Integration (auch gegensätzlicher Interessengruppen) muß wieder zur Richtschnur des Handelns werden. Die Interessen der Gruppen, die nicht über eine effektive Lobby verfügen, müssen stärker berücksichtigt werden.

8. Es ist davon auszugehen, daß das Parteiensystem in Zukunft durch eine weitere Differenzierung, durch neue Partizipationsinteressen und durch eine erhöhte Stimmungsabhängigkeit der Wähler gekennzeichnet ist. Diese Entwicklung setzt die Parteien unter einen enormen Veränderungs- und Innovationsdruck. Ihre zentrale, neu zu begründende Stellung ist nur aufrechtzuerhalten, wenn die Reform der Parteien – als Zukunftsthema – über das hinausgeht, was derzeit unter den Überschriften „Modernisierung“, „Öffnung“ und „Mitgliederbeteiligung“ diskutiert wird.

32 Vgl. K. von Beyme (Anm. 8), S. 58 ff.

33 Joachim Raschke sieht in den zunehmenden Befragungsaktionen eher ein Instrument der Scheinpartizipation; s. taz vom 6. 7. 1993.

„Lose verkoppelte Anarchie“

Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD

I. Von der Solidargemeinschaft zur „lose verkoppelten Anarchie“

Im Frühjahr 1992 charakterisierte Otto Graf Lambsdorff, Vorsitzender der FDP und eine der tragenden Säulen der liberal-konservativen Regierung, die „SPD 1992“ als die angenehmste Oppositionspartei, die wir je gehabt haben. Er hatte völlig recht: Die SPD-Führung ist ebenso wie die Mitgliedschaft in fast allen aktuellen politischen Fragen gespalten, so in der der Steuern, der europäischen Integration, des politischen Asyls und der Bekämpfung der Kriminalität („großer Lauschan-griff“). Ein programmatischer Konsens ist kaum zu finden. Die Differenzen reichen bis in traditionelle sozialdemokratische Prinzipien hinein, etwa wenn es darum geht, ob – und, falls ja, in welchem Maße – bestimmte Grundrechte eingeschränkt werden sollen. Organisatorisch scheint sich die Partei in einem desolaten Zustand zu befinden. Innerhalb der Parteiführung gibt es wenig Zusammenarbeit, interne Machtkämpfe bestimmen den Alltag in den Bonner Führungsgremien.

Der gegenwärtige kritische Zustand der SPD und ihr negatives Image in der Öffentlichkeit haben jedoch nicht nur etwas mit den Ecken und Kanten der Persönlichkeiten in der Parteiführung zu tun, sondern sie sind auch in der Struktur der Partei – oder vielleicht sollte man besser sagen: in ihrer Unstruktur – verankert, nämlich in dem, was man als „lose verkoppelte Fragmente“ oder (um die darin enthaltene These zuzuspitzen) „lose verkoppelte Anarchie“ bezeichnen könnte¹.

Die heutige SPD unterscheidet sich fundamental von der traditionellen Sozialdemokratie, von der Solidargemeinschaft, die die Partei in der Weima-

rer Republik und auch noch bis in die Mitte der fünfziger Jahre darstellte. Die historische Sozialdemokratie war eine soziale Bewegung: eine Vereinigung und Organisation vornehmlich gelernter Arbeiter, die sich am Arbeitsplatz konstituierte, aber alle Bereiche der proletarischen Existenz umfaßte – also nicht nur Arbeit, sondern auch Wohnen, Freizeit und Bildung. Ein vielfältiges und komplexes Netzwerk von Freizeit-, Kultur- und Wirtschaftsorganisationen bildete das institutionelle Rückgrat der Sozialdemokratie². Robert Michels hat mit Blick auf die SPD vor dem Ersten Weltkrieg diese Partei als hierarchische Organisation beschrieben, in der das „eiserne Gesetz der Oligarchie“ sich durchgesetzt habe³. In der Tat ist Organisationsstärke von der SPD immer als Mittel zur Selbstbehauptung in einer als feindlich erfahrenen kapitalistischen Umwelt angesehen worden. Vor allem aber stellte die sozialdemokratische Subkultur so etwas wie die Vorwegnahme der sozialistischen Zukunft dar, so daß im alltäglichen Organisationsleben die Theorie und Praxis des angestrebten Sozialismus miteinander verschmolzen. Die Sozialdemokratie stellte also zu gleicher Zeit eine soziale Bewegung, eine politische Partei und

2 Zum Organisationsnetzwerk der Sozialdemokratie in der Weimarer Republik vgl. die vier Bände der vom Autor herausgegebenen Reihe „Solidargemeinschaft und Milieu: Sozialistische Kultur- und Freizeitorganisationen in der Weimarer Republik“: Franz Walter, Sozialistische Akademiker- und Intellektuellenorganisation in der Weimarer Republik, Bonn 1990; ders./Viola Denecke/Cornelia Regin, Sozialistische Gesundheits- und Lebensreformverbände, Bonn 1991; Dietmar Klenke/Peter Lilje/Franz Walter, Arbeitersänger und Volksbühnen in der Weimarer Republik, Bonn 1992; Siegfried Heimann/Franz Walter, Religiöse Sozialisten und Freidenker in der Weimarer Republik, Bonn 1993.

3 Für Michels war die SPD eine Kampforganisation, eine Monster-Maschine, die mit der preußischen Heeresorganisation verglichen werden könne, in der Disziplin und Unterordnung herrschten und in der die Sprache der Militärwissenschaft gesprochen werde, an deren Spitze mächtige Führer ständen, Fanatiker des Organisationsgedankens; das Gesetz des demokratischen Zentralismus herrsche: „Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie“, und „Mit zunehmender Organisation ist die Demokratie im Schwinden begriffen“. Vgl. Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart 1925², S. 25, 38, 40, 174, 261, 264; Zitate S. 25f.

1 Zum Forschungsstand über die SPD vgl. Siegfried Heimann, Die Sozialdemokratie: Forschungsstand und offene Fragen, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteilorschung in Deutschland, Opladen 1993, S. 147–186. Im vorliegenden Beitrag werden Thesen weiterentwickelt, die formuliert worden sind in Peter Lösche/Franz Walter, Die SPD. Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei, Darmstadt 1992.

einen bestimmten Lebensstil dar. Sozialstruktur, das Organisationsnetzwerk und die Ideologie schienen sich bruchlos zueinander zu fügen⁴.

Dies trifft auf die gegenwärtige SPD in keiner Weise zu. In ihrer Sozialstruktur sowie organisatorisch und programmatisch hat die Sozialdemokratie des Jahres 1993 fast nichts mit der historischen Partei zu tun. Einige der alten Interpretationen und Stereotype, die zur Analyse der Sozialdemokratie angeführt wurden (so etwa die Vorstellung vom ehernen Gesetz der Oligarchie, von der Allmacht der Parteibürokratie oder vom Gegensatz zwischen proletarischen Massen und Führung), treffen die realen Verhältnisse nicht – wahrscheinlich waren sie auch in der Parteigeschichte mehr ein Mythos denn soziale und politische Wirklichkeit.

Die Solidargemeinschaft, in der die verschiedenen proletarischen Lebensbereiche eng miteinander verbunden waren, wurde ersetzt durch – und ich übertreibe, um die These deutlich zu machen – eine extrem dezentralisierte und fragmentierte, z. T. funktionale, aber überwiegend doch dysfunktionale Dienstleistungsorganisation auf dem politischen Markt. Diese „lose verkoppelten Fragmente“ oder die „lose verkoppelte Anarchie“⁵ kann wie folgt charakterisiert werden:

1. Die Partei ist stark dezentralisiert, fragmentiert und flexibel. Die lokalen Parteiorganisationen (Ortsvereine und Unterbezirke) erfreuen sich eines hohen Grades an Autonomie. Die Bezirks- bzw. Landesorganisationen haben großes politisches Gewicht, insbesondere dann, wenn die Par-

tei auf Bundesebene nicht an der Regierung ist. Parteivorstand und Parteipräsidium stehen nicht länger an der Spitze einer zentralistischen, pyramidenförmigen Organisation⁶, sondern sie handeln weitgehend unabhängig vom Rest der Partei. Diese drei Parteebenen – die lokale, die Länder-ebene und die Bundesebene – stehen fast unverbunden nebeneinander. Analytisch kann die Partei gesehen werden als eine große Koalition von lokalen und regionalen Parteiorganisationen, von verschiedenen innerparteilichen Interessengruppen, den Arbeitsgemeinschaften (wie den Jungsozialisten, der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen oder der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen), von traditionellen Parteiflügeln (von Linken, Rechten und Zentristen), von Patronagemaschinen und von ad hoc gebildeten innerparteilichen Bürgerinitiativen. Hinzu kommen die verschiedenen sozialdemokratischen Fraktionen, von den Gemeinden und Kreisen über die Landtage bis zur Bundestagsfraktion, sowie die verschiedenen sozialdemokratischen „Regierungsmannschaften“ in den Kommunen und Ländern. Etwa 20 000 bis 30 000 (institutionelle bzw. informell organisierte) Akteure kooperieren und konkurrieren unter dem Dach der SPD miteinander. Und im Mittelpunkt innerparteilicher Entscheidungsprozesse stehen Koalitionsbildungen.

2. Im Vergleich zur Solidargemeinschaft ist die soziale Zusammensetzung der Wähler, der Mitglieder und der Funktionäre der zeitgenössischen SPD äußerst heterogen. Facharbeiter bestimmen nicht mehr die Sozialstruktur, vielmehr findet sich eine bunte Mischung von Arbeitern mit blauem, weißen und grauem Kragen, von Akademikern, von Kleinunternehmern, von einigen Managern transnationaler Konzerne, von (wenigen) Studenten, von Hausfrauen und (vielen) Rentnern und Pensionären.

3. Programmatisch und ideologisch stellt sich die heutige SPD mindestens so farbenfreudig dar wie ihre Sozialstruktur. Inhaltlich gibt es nur einen sehr abstrakten, allgemeinen Konsens, ohne daß dieser für die täglichen Politikentscheidungen von Bedeutung wäre.

6 Daß der Parteivorstand die Partei beherrsche, war die Kritik der Linken in der Weimarer Republik, vgl. Fritz Bieligk u.a., Die Organisation im Klassenkampf. Die Probleme der politischen Organisation im Klassenkampf, Berlin-Britz 1931. Gegen diese These hatte bereits vor Erscheinen dieses Buches mit Hinweis auf das Potential an innerparteilicher Demokratie, das die ehrenamtlichen Funktionäre darstellten, Alexander Schiffrin argumentiert: Parteiapparat und Parteidemokratie, in: Die Gesellschaft, 7 (1930), S. 505–528.

4 Zum Begriff der Solidargemeinschaft vgl. Peter Lösche/Michael Scholing, Solidargemeinschaft im Widerstand. Eine Fallstudie über „Blick in die Zeit“, in: Internationale wissenschaftliche Korrespondenz zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 19 (1983), S. 517–561; Peter Lösche/Franz Walter, Zur Organisationskultur der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik, in: Geschichte und Gesellschaft, 15 (1989), S. 511–536.

5 Dieser aus der amerikanischen Organisationssoziologie übernommene Begriff ist für die deutsche Forschung erstmals von der unter Leitung von Heino Kaack und Reinhold Roth stehenden „Forschungsgruppe Parteidemokratie“ benutzt worden. Vgl. Reinhold Roth/Elmar Wiesendahl, Strukturbesonderheiten politischer Parteien. Zur politischen Soziologie der Organisationswirklichkeit von Parteien, Bremen 1985 (Forschungsgruppe Parteidemokratie, Analysen und Berichte 13); dies., Das Handlungs- und Orientierungssystem politischer Parteien. Eine empirische Fallstudie, Bremen 1986 (Forschungsgruppe Parteidemokratie, Analysen und Berichte 17). Siehe auch Elmar Wiesendahl, Zu einigen vernachlässigten Aspekten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien, in: Jürgen W. Falter u. a. (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, Opladen 1984, S. 78 ff.

4. Das Hauptziel der Partei ist es, Stimmen zu gewinnen und zu maximieren, eine Wählerkoalition zu bauen, die über Klassen- und Konfessionsgrenzen hinaus reicht, um auf diese Weise Macht zu erlangen bzw. zu erhalten⁷.

Wenn hier der Begriff „lose verkoppelte Anarchie“ benutzt wird, dann ist damit natürlich nicht der Anarchismus im Sinne eines bombenwerfenden Terroristen gemeint, sondern unter Anarchismus wird ein Organisationsprinzip verstanden, das auf die gegenwärtige SPD angewendet werden kann, die nämlich eine Föderation von Föderationen lokaler Organisationen darstellt⁸. In neueren Veröffentlichungen über die SPD ist die organisatorische Fragmentierung, die in politische Vielfalt aber auch in politische Verwirrung mündet, übersehen oder doch unterschätzt worden. Indem ich die Begriffe „lose verkoppelte Fragmente“ oder „lose verkoppelte Anarchie“ benutze, versuche ich genau auf diesen Zusammenhang besonderes Gewicht zu legen. Jedoch bezieht sich dieser Begriff nicht nur auf die sozialdemokratische Organisation, sondern in ihm wird die gesamte widersprüchliche und unübersichtliche Realität der SPD gespiegelt.

Aufgrund der Wiedervereinigung, nicht zuletzt weil fünf neue Landesverbände zu den alten in der Bundesrepublik hinzugekommen sind, ist die SPD noch farbiger, noch heterogener geworden. Da finden sich heute mehr Gebietsverbände, Flügel, Fraktionen, Gruppierungen und Interessen innerhalb der Partei als vor drei Jahren. Und neue (ostdeutsche) Mitglieder und Funktionäre sind in die SPD eingetreten, deren Sozialisation fundamental verschieden war von der, die die westdeutschen Parteimitglieder durchlaufen haben. Durch die Wiedervereinigung ist innerhalb der Sozialdemokratie die allgemein vorhandene Tendenz zu weiterer Fragmentierung, Segmentierung und lose verkoppelter Anarchie noch stärker geworden. Auf die ostdeutsche Parteiorganisation wird gleich noch eingegangen werden.

⁷ Es liegt auf der Hand, daß in der Beschreibung der SPD als „lose verkoppelte Anarchie“ Überlegungen aufgenommen worden sind, die Otto Kirchheimer in seiner Kategorie von der Catch-All Party entwickelt hat; vgl. Otto Kirchheimer, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 6 (1965), S. 24–41. Allerdings wird von uns stärker als bei Kirchheimer der Akzent auf organisatorische Fragmentierungen und programmatische Widersprüchlichkeit innerhalb der Volkspartei SPD gelegt.

⁸ Zum anarchistischen Organisationsverständnis vgl. Peter Lösche, Anarchismus, Darmstadt 1987², S. 17f., 146ff.

Vorher wird jedoch gefragt, warum diese Transformation von der Solidargemeinschaft zur „lose verkoppelten Anarchie“ stattgefunden hat. Nur stichwortartig sollen einige Gründe genannt werden:

1. Fundamentale Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur und auf dem Arbeitsmarkt im 20. Jahrhundert, das rapide Schrumpfen des sekundären Bereichs (Massengüterindustrie, Bergbau und Schwerindustrie, allesamt Hochburgen der freien Gewerkschaften und der Sozialdemokratie) und die gleichzeitige Ausdehnung der Dienstleistungsindustrie. Eine zunehmende Spezialisierung und Differenzierung auf dem Arbeitsmarkt hat stattgefunden; es gibt nicht nur Angestellte und Arbeiter, sondern auch unterschiedlichste Arten von Ingenieuren und Spezialisten mit „grauen Kragen“. Insgesamt hat die Bedeutung der neuen Mittelschichten in der Gesellschaft und entsprechend in der Politik zugenommen.

2. Milderung der Klassengegensätze und sozialen Konflikte durch die Herausbildung eines komplexen und umfassenden Sozialstaates.

3. Die zunehmende Säkularisierung der Gesellschaft, die dazu geführt hat, daß Spannungen und Konflikte zwischen den Konfessionen abgeschwächt worden sind, obwohl im Wahlverhalten religiöse Einstellungen und Kirchenbindung immer noch wichtige Faktoren darstellen.

4. Eine Revolution im Bildungswesen, die in der Bundesrepublik seit Ende der sechziger Jahre stattgefunden hat und sozialen Aufstieg begünstigte.

5. Sich verändernde Einstellungen und politische Verhaltensweisen, die von Soziologen als zunehmende Individualisierung beschrieben werden.

6. Das Ende einer sozialdemokratischen Subkultur, das Zerfallen eines an den Gewerkschaften orientierten sozialmoralischen Milieus, das auf Facharbeitern aufbaute.

7. In jüngerer Zeit die Herausforderung durch die neuen sozialen Fragen, wie sie von der Umwelt-, der Frauen- und der Friedensbewegung aufgenommen worden sind.

Wie sich die SPD heute darstellt, wird im folgenden näher betrachtet. Allerdings sind die in den Mittelpunkt unserer Analyse gerückten Strukturen bzw. Unstrukturen nicht nur typisch für die SPD, sondern sie können – in leicht modifizierter Form – auch bei anderen Volksparteien gefunden werden, z. B. bei der CDU, u. U. aber auch bei anderen europäischen Parteien etwa in Italien oder Großbritannien.

Einige der Indikatoren, die die „lose verkoppelte Anarchie“ SPD ausmachen, werden dabei genauer erläutert, nämlich die organisatorische Fragmentierung und der programmatische Pluralismus.

II. Die ostdeutsche SPD

Zunächst wird die ostdeutsche SPD näher untersucht. Um unsere These zuzuspitzen: Man könnte argumentieren, daß es innerhalb der SPD heute zwei Parteien gibt, nämlich die ostdeutsche und die westdeutsche. Die beiden unterscheiden sich in ihrer Geschichte, in der sozialen Zusammensetzung ihrer Mitglieder und Funktionäre, in den politischen Einstellungen und der Sozialisation ihrer Mitglieder, selbst programmatisch sind Differenzen nicht zu übersehen.

Die ostdeutsche Sozialdemokratie ist mehr oder weniger spontan im Spätsommer und Herbst 1989 – und zwar ohne Unterstützung der westdeutschen Partei – gegründet worden⁹. Im Unterschied zu anderen Organisationen wie „Neues Forum“ oder „Demokratie Jetzt“ war dies die erste Bürgerrechtsgruppe in der DDR, die eine Institutionalisierung als Partei anstrebte. Von den vier Personen, die die erste halböffentliche Erklärung, eine sozialdemokratische Partei organisieren zu wollen, unterzeichneten (Markus Meckel, Martin Gutzeit, Arnt Noack und Ibrahim Böhme), waren drei Pfarrer: So entstand das Klischee, die ostdeutsche Sozialdemokratie sei eine Partei von Geistlichen. Unter den 43 Gründern, die am 7. Oktober 1989 im Pfarrhaus von Schwante, einem kleinen Dorf in der Nähe Berlins, zusammenkamen, dominierte deutliche Skepsis gegenüber theoretischen Debatten und großartigen programmatischen Konzepten – eine Reaktion auf die stalinistische Orthodoxie, die in den Jahrzehnten zuvor die DDR beherrscht hatte. Obwohl dies Persönlichkeiten waren, die über keinerlei politische Erfahrung verfügten, dominierte politischer Pragmatismus.

Ganz bewußt, um die Autonomie und Unabhängigkeit von der westdeutschen SPD zu unterstreichen, hat die Organisation sich SDP, Sozialdemokratische Partei, genannt. Auch wurden die Statuten der westdeutschen SPD weder übernommen noch imitiert, vielmehr wurden Elemente der

direkten Demokratie – Rotation, Rückruf, Begrenzung der Jahre, die man in Parteifunktionen gewählt werden konnte – bewußt in das ostdeutsche Statut aufgenommen. Als weiteren Ausdruck dieser Unabhängigkeit wählte man für die Gebietsverbände andere Begriffe als die, die in der westdeutschen Partei üblich waren. Anstelle von „Ortsverein“ wurde die unterste Organisationseinheit „Orts-“ oder „Basisgruppe“ genannt; die nächsthöhere Organisationseinheit anstatt „Unterbezirk“ „Kreisverband“; und anstelle „Bezirk“ wurde für die Länderorganisation der Begriff „Region“ gewählt. Es geschah auf Druck der Basis und war zunächst nicht Absicht der Parteiführung, daß im Januar 1990 die Partei sich in SPD umbenannte und daß im September 1990 die ost- und die westdeutsche Partei fusionierten.

Im Mittelpunkt der wenigen programmatischen Äußerungen der ostdeutschen SPD standen die Bürgerrechte, die Gleichheit zwischen Mann und Frau, politischer Pluralismus, Gewaltenteilung und Föderalismus – alle verstanden als Vorkehrungen, um die Freiheit des Individuums zu bewahren und Macht und Einfluß des Staates zu begrenzen. In dieser Hinsicht gab es keine Unterschiede zu anderen Bürgerrechtsgruppen in der alten DDR wie „Demokratischer Aufbruch“, „Demokratie Jetzt“ und „Neues Forum“.

Die politische Sozialisation der Parteifunktionäre in West- und Ostdeutschland unterscheidet sich wesentlich. Traditionen des Kollektivismus, die als Reaktion auf das bürokratische stalinistische System entstanden waren, hatten im Osten eine große Bedeutung. Dieses Gemeinschaftsverständnis wurde entweder halböffentlich in den Büros und Fabriken oder in der Nachbarschaft oder privat in eng gezogenen Freundeskreisen praktiziert, d. h. in den Nischen des Systems. Wenn man sich heute mit ostdeutschen Sozialdemokraten unterhält, wird man einiges Bedauern darüber finden, daß die alten Freundschaften und das frühere Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Nachbarn verloren gegangen seien und daß die eisige Luft des kapitalistischen Individualismus zunehmend die menschlichen Beziehungen bestimme. Auf der westdeutschen Seite ist die Sozialisation der Parteifunktionäre wesentlich durch die Studentenbewegung, die Bürgerinitiativen und die neuen sozialen Bewegungen, denen eine Tendenz zu mehr Demokratie, aber auch zu mehr Individualismus gemeinsam war, beeinflußt worden.

Entsprechend ihrer je unterschiedlichen Motivation für den Eintritt in die ostdeutsche Partei und dem Zeitpunkt, zu dem er vollzogen wurde, kön-

⁹ Zur ostdeutschen Sozialdemokratie vgl. Dieter Dowe (Hrsg.), Von der Bürgerbewegung zur Partei. Die Gründung der Sozialdemokratie in der DDR (Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Geschichte, Heft 3), Bonn 1993.

nen drei verschiedene Typen von Parteifunktionären unterschieden werden:

1. Die Gründer, die Bürgerrechtsaktivisten, die glaubten, sie könnten das DDR-System von innen her verändern. Unter ihnen war eine vergleichsweise große Zahl protestantischer Geistlicher und Laien.

2. Die Opportunisten, diejenigen, die eine politische Karriere im Auge hatten und in die Partei zu einem Zeitpunkt eintraten, als die SPD als der sichere Gewinner der Volkskammerwahlen vom März 1990 erschien.

3. Die Pragmatiker, die zur Partei nach deren Niederlage bei den Volkskammerwahlen stießen und die häufig Bürgerrechtsgruppen verließen, um ganz bewußt in einer Partei mitzuarbeiten (dazu gehörten Pfarrer Friedrich Schorlemmer aus Wittenberg und Wolfgang Thierse).

Während des Jahres 1990 ist die Zahl der ostdeutschen Parteimitglieder extrem überschätzt worden. Heute haben die ostdeutschen Landesverbände wenig mehr als 27 000 Mitglieder (im Vergleich zu den etwa 850 000 Mitgliedern in Westdeutschland). Trotz aller Organisationsanstrengungen stagnieren seit zwei Jahren die Mitgliederzahlen in den ostdeutschen Landesverbänden. Damit ist die SPD die kleinste der etablierten Parteien in der früheren DDR, allerdings auch die einzige, die momentan keine Mitglieder verliert. Die ostdeutsche Partei stellt eine so kleine Organisation dar, daß – abhängig von der jeweiligen Region – 70 bis 90 Prozent aller Mitglieder in kommunale Ämter oder in den Landtag gewählt worden sind. Oder anders formuliert: Eine Parteibasis ist eigentlich nicht vorhanden. Und die Zahl der Mitglieder nimmt nur sehr langsam zu. Wo liegen die Gründe dafür, daß die Ostdeutschen nicht der SPD beitreten?

1. Die Ostdeutschen sind nach wie vor – drei Jahre nach der Vereinigung – grundsätzlich skeptisch gegenüber jeder Art des Sozialismus, selbst gegenüber dem demokratischen Sozialismus. Viele Menschen, sogar Parteimitglieder, reagieren fast allergisch auf die Symbole des Sozialismus, wie sie in der westdeutschen SPD heute noch benutzt werden, so gegen die Farbe Rot oder die Anrede „Genosse“.

2. Ökonomische und soziale Probleme, insbesondere die Arbeitslosigkeit, beherrschen den Alltag und münden oft in politische Apathie.

3. Die Gewerkschaften in Ostdeutschland sind zwar zahlenmäßig stark, organisatorisch aber immer noch schwach. Obwohl es in der alten Bundes-

republik erhebliche Spannungen zwischen dem DGB und seinen Gewerkschaften und der SPD im letzten Jahrzehnt gegeben hat, gilt dennoch, daß die Gewerkschaften eine der organisatorischen Säulen der Sozialdemokratie darstellen.

4. Ursprünglich hatte die ostdeutsche SPD ehemalige SED-Mitglieder nicht in ihre Reihen aufgenommen, obwohl es eine bestimmte inhaltlich-programmatische Disposition ehemaliger SED-Mitglieder zum Beitritt gibt. Heute bleibt es den Ortsvereinen überlassen, ob sie frühere SED-Mitglieder aufnehmen oder nicht.

5. Schließlich hat es Erwartungen gegeben, daß die Sozialdemokratie die politisch dominierende Kraft in Ostdeutschland würde. Diese haben sich bekanntlich nicht erfüllt. Daher ist die SPD für jene zunächst nicht attraktiv, die nach einer politischen Karriere Ausschau halten.

In bezug auf Organisation und Mitgliederichte ähnelt die ostdeutsche SPD einer unterentwickelten Region¹⁰. Bis zum Ende dieses Jahrzehnts wird die Bundespartei jährlich zehn Mio. DM in Ostdeutschland investieren, um die Partei dort aufzubauen.

Bezogen auf die Sozialstruktur der Mitglieder und Funktionäre ist die ostdeutsche SPD allerdings sehr erfolgreich darin gewesen, die technische Intelligenz zu gewinnen, also diejenigen, die die westdeutsche SPD seit 15 Jahren vergeblich zu organisieren sucht. Die Vorstellung, die ostdeutsche Sozialdemokratie sei eine Partei der Pfarrer, ist eine Stereotype, die sich auf ihre Gründungstage bezieht. In Wirklichkeit ist sie heute eine Partei der Ingenieure und der Mediziner, einiger Sozialarbeiter und Lehrer, aber nur sehr weniger Pfarrer. So sind von den 32 Mitgliedern der SPD-Fraktion des Sächsischen Landtages 17 Ingenieure, fünf Mediziner, sechs Lehrer; ein Pfarrer findet sich nicht. Abgesehen von einer Krankenschwester sind alle Fraktionsmitglieder Akademiker. Genaue Daten zur Sozialstruktur der ostdeutschen SPD-Mitglieder existieren nicht. Es ist jedoch bekannt, daß ca. 35 bis 40 Prozent der Mitglieder Angestellte sind (im Vergleich zu 32 Prozent in Westdeutschland), 20 Prozent sind Arbeiter (26 Prozent

10 Zur Organisationsschwäche der ostdeutschen SPD und zur Erosion der dortigen Wählerhochburgen vgl. Franz Walter/Tobias Dürr/Klaus Schmidtke, Die SPD in Sachsen und Thüringen zwischen Hochburg und Diaspora. Untersuchungen auf lokaler Ebene vom Kaiserreich zur Gegenwart, Bonn 1993; Franz Walter, Sachsen – ein Stammland der Sozialdemokratie?, in: PVS, 32 (1991), S. 207–231; ders., Das „rote Mitteldeutschland“. Mythos und historische Realität, in: Perspektiven des Demokratischen Sozialismus, 8 (1991), S. 228–236.

in Westdeutschland), ungefähr 20 Prozent Rentner, 12 Prozent gehören zum alten Mittelstand; ca. ein Viertel der Mitglieder sind Akademiker¹¹.

Betrachtet man die Geschichte der ostdeutschen SPD, ihre besondere Sozialstruktur und ihre Organisation, dann ist diese – viel stärker als die westdeutsche SPD – eine Partei der Amateurpolitiker, von Leuten also, die guten Willens sind, aber kaum politische Erfahrungen gesammelt haben. Es fehlt an populären, charismatischen Persönlichkeiten, die neue Mitglieder und Wähler anziehen und in die Partei integrieren könnten. Dabei ist natürlich zu bedenken, daß in vier der fünf neuen Länder die Partei in einer Minderheitsposition ist und sich auf den harten Bänken der Opposition wiederfindet. Es ist daher kein Zufall, daß der einzige sozialdemokratische Ministerpräsident, Manfred Stolpe aus Brandenburg, der populärste ostdeutsche Sozialdemokrat geworden ist. Obwohl er sich gegen Vorwürfe zu verteidigen hat, als Vertreter der evangelischen Kirche unter dem alten Regime zu eng mit der Stasi kooperiert zu haben, verliert er nicht an Popularität, sondern scheint sogar noch zu gewinnen, da er zur Identifikationsfigur für viele Ostdeutsche wird. Aus Stolpes Kabinett hat ferner Sozialministerin Regine Hildebrandt, vor allem wohl durch Berliner Zungenschlag und Schlagfertigkeit, bundesweite Popularität gewonnen. In den letzten 18 Monaten ist schließlich Wolfgang Thierse, stellvertretender Vorsitzender der Partei und der Bundestagsfraktion, zunehmend in den Vordergrund gerückt: Er vermag offensichtlich die Widersprüche zwischen der ost- und der westdeutschen SPD zu überbrücken, und er ist der einzige bekannte Repräsentant des Ostens in den SPD-Bundesgremien. Doch sind in jüngster Zeit Zweifel an seiner Durchsetzungsfähigkeit und an seinem politischen Geschick laut geworden, ihm haftet der Geruch des Schön- und Festredners an.

Folgt man Meinungsumfragen, dann würde die ostdeutsche SPD heute bei Landtagswahlen 10 bis 20 Prozent der Stimmen im Vergleich zu den Wahlen vom Oktober 1990 hinzugewinnen. Dies ist allerdings kein Hinweis auf die organisatorische und politische Stärke der Ost-SPD, sondern hat als politischer Ausdruck der schlechten ökonomischen und sozialen Situation Ostdeutschlands, für die die CDU verantwortlich gemacht wird, zu gelten.

Die ostdeutsche SPD kann somit auf ihre eigene, einzigartige, wenn auch kurze Geschichte zurückblicken, sie ist eine Partei mit eigenem politischem

und organisatorischem Profil. Durch die Vereinigung der fünf neuen Landesverbände mit der bundesrepublikanischen SPD ist die Tendenz in der Gesamtpartei zu organisatorischem und politischem Pluralismus, zur „lose verkoppelten Anarchie“ jedoch verstärkt worden.

III. Organisatorische Fragmentierung

Fragmentierung, Segmentierung, Dezentralisierung und funktionale Differenzierung stehen im Mittelpunkt der organisatorischen und politischen Realität innerhalb der zeitgenössischen Sozialdemokratie. Die soziale Vielfalt der SPD wird in den verschiedenen Interessengruppen gespiegelt, die innerhalb der Parteistruktur institutionalisiert sind. Eine funktionale Arbeitsteilung innerparteilicher Entscheidungsprozesse und außerparteilicher Zielgruppenarbeit ist zwischen diesen verschiedenen Interessengruppen etabliert worden¹². Zu ihnen gehören die Arbeitsgemeinschaften für Arbeitnehmerfragen, die Arbeitsgemeinschaft für Selbständige, die Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Frauen, die Jungsozialisten, Gruppen von Rechtsanwälten, Lehrern und Kommunalpolitikern. Einfluß und Bedeutung dieser innerparteilichen Gruppen wird in den nächsten Jahren in der Weise steigen, daß sie auf Parteitag, in Vorständen und Parteiausschüssen stärker als bisher vertreten sein werden. Ferner dürften die Arbeitsgemeinschaften auf den Parteitagen das Recht erhalten, Anträge zu stellen und Abstimmungen zu verlangen. Schließlich dürfte künftig Parteimitgliedschaft keine Voraussetzung mehr für die Mitarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft sein, wie dies heute in der Regel der Fall ist.

In aktuellen Organisationsdebatten innerhalb der Partei geht es um eine neue Aufgabendefinition für die verschiedenen Parteiinstitutionen¹³. Im Machtzentrum der Bundespartei steht offensichtlich das Parteipräsidium, dem in der Regel der

12 Vgl. den Abschnitt „Neue Formen der Zielgruppenarbeit“, in: Karlheinz Blessing (Hrsg.), SPD 2000. Die Modernisierung der SPD, Marburg 1993, S. 133–191.

13 Zur aktuellen Organisationsdebatte in der SPD vgl. K. Blessing, ebd., S. 9 ff.; Peter von Oertzen/Susi Möbbeck, Vorwärts, rückwärts, seitwärts... Das Lesebuch zur SPD-Organisationsreform, Köln 1991; Thema: SPD 2000, in: Arbeitshefte zur sozialistischen Theorie und Praxis, Zeitschrift der Juso-Hochschulgruppen, Heft 90, Dezember 1991; Malte Ristau/Klaus-Jürgen Scherer, Modernisierung der Volksparteien, in: Perspektiven ds, 9 (1992), S. 92–100.

11 Die Daten stammen aus dem SPD-Parteivorstand.

Vorsitzende der Bundestagsfraktion und, soweit die Partei an der Regierung ist, der Kanzler sowie die wichtigsten Minister angehören. Das Präsidium wird durch die Parteibürokratie unterstützt. Der Parteivorstand steht aber keineswegs an der Spitze einer Herrschaftspyramide, er ist kein oligarchisches Führungsorgan. Vielmehr sind in ihm die verschiedenen Gebietsverbände, Flügel und Arbeitsgemeinschaften vertreten, sorgsam in ihrem politischen Gewicht untereinander austariert. Der Vorstand hält – ähnlich wie der Parteirat, das höchste Gremium zwischen den Parteitag – die auseinanderstrebenden Kräfte zusammen, er integriert die Partei, führt sie aber nicht. Und „der Apparat“, die Parteizentrale im Erich-Ollenhauer-Haus, ist nicht viel mehr als eine Servicestation, von der vor allem zwei Dienstleistungen erbracht werden, nämlich innerparteiliche Kommunikation und Vorbereitung sowie (teilweise) Durchführung von Wahlkämpfen. Parteivorstände und Parteiausschüsse, die in der Geschichte der Sozialdemokratie als Führungszentren angesehen worden sind, sind immer mehr zu Institutionen geworden, von denen Kontrolle, Interessenaggregation, Gruppenintegration und Legitimation sozialdemokratischer Politik ausgehen.

Bemühungen, die Partei zu dezentralisieren und zu regionalisieren und dadurch politische Partizipation an der Basis zu erhöhen, sind im vergangenen Jahrzehnt insgesamt erfolgreich gewesen. In den mehr als 9 000 Ortsvereinen sind Zehntausende von Amateurpolitikern häufig in Ein-Punkt-Politik engagiert. Dies sind nicht mehr die überzeugten Kämpfer für eine neue sozialistische Welt wie in der traditionellen SPD. Vielmehr will man beteiligt sein, Spaß haben, Möglichkeiten für die Selbstverwirklichung finden oder schlicht und einfach Freundschaften schließen. Gerade auf der lokalen Ebene wird deutlich, daß die Sozialdemokratie keineswegs ausschließlich oder auch nur überwiegend auf Machterwerb und Machtausübung aus ist, wie es Max Weber für parteitypisch hielt. Die SPD ist auch eine soziale Organisation. Da gibt es Vereinsmeierei und eben viel Amateurhaftes, das Suchen nach Nestwärme, Heimat und Solidarität¹⁴, aber auch viel Leerlauf und Kompetenzwirrwarr. Es wird spontan improvisiert, aber auch zäh an einem Resolutionstext gearbeitet, der schließlich doch im Papierkorb landet. Daneben bestehen natürlich klare Kompetenzaufteilung, zielgerichtetes Handeln, Professionalität und Effizienz. Das Binnenleben der Partei verläuft widersprüchlich und unstimmig.

14 Vgl. Michael Th. Greven, Parteimitglieder. Ein empirischer Essay, Opladen 1987, S. 56 ff.

Gerade innerhalb der Ortsvereine findet man eine ausgesprochen introvertierte, fast autistische politische Praxis. Parteifunktionäre sind von der Lokalpolitik völlig absorbiert, sie kümmern sich kaum um Bundes- oder Weltpolitik¹⁵; die lokale Basis und Bonn sind voneinander getrennt. Dennoch oder vielleicht gerade darum gibt es an der Basis immer wieder das Gefühl und den Eindruck von Entfremdung – offensichtlich hat das einfache Mitglied kaum Einfluß auf innerparteiliche Entscheidungen. Nicht zuletzt aus diesem Grund sind seit Jahren von verschiedenen Seiten und Persönlichkeiten immer wieder Vorschläge angedeutet und vorgetragen worden, direktdemokratische Elemente in den innerparteilichen Willensbildungsprozeß einzufügen. So schlug die vom Parteivorstand eingesetzte und unter der Leitung des damaligen Vorsitzenden Björn Engholm stehende Projektgruppe „SPD 2000“ unter anderem vor, herausragende Experten oder Vertreter sozialer Gruppen als Repräsentanten der SPD für die kommunalen Räte und die Parlamente zu gewinnen, die nicht den Gang durch die Parteiinstitutionen hinter sich hätten. Es sollte die formale Möglichkeit des „Seiteneinstiegs“ dadurch geschaffen werden, daß der Parteivorstand der jeweiligen Ebene ein Vorschlagsrecht für mindestens zwei der ersten zehn aussichtsreichen Listenplätze erhielt. Ferner sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Kandidatinnen und Kandidaten für Kommunalvertretungen, Landtage und den Bundestag per Urwahl zu bestimmen.

Insgesamt gesehen sollen Nichtmitglieder „stärker in die Parteiaktivitäten“ einbezogen werden und die Mitglieder bessere Chancen zur Mitarbeit und mehr Entscheidungsrechte bekommen. In diesem Zusammenhang ist auch an Urabstimmungen und Mitgliederbegehren gedacht worden¹⁶. Schon vor Jahren wurde angeregt, nach amerikanischem Vorbild Vorwahlen (Primaries) einzuführen, so von Helmut Schmidt bezeichnenderweise Anfang der siebziger Jahre, als er noch einfaches Mitglied des Kabinetts Brandt war, und in jüngster Zeit von Ulrich Klose und Peter Glotz. Eigentlich durfte es nicht überraschen, daß nach dem plötzlichen Rücktritt von Björn Engholm der neue Parteivorsitzende Rudolf Scharping im Juni 1993 faktisch in einer Urwahl der Mitglieder bestimmt worden ist. Nur ergab diese Entscheidung sich mehr aus der Ratlosigkeit

15 Diese Tendenz ist bereits deutlich geworden in der Anfang der achtziger Jahre durchgeführten Studie über die nordrhein-westfälische SPD; vgl. Horst Becker u. a., Die SPD von innen. Bestandsaufnahme an der Basis der Partei, Bonn 1983, S. 78 ff.

16 Vgl. Informationsdienst der SPD INTERN, Nr. 5 vom 26. 3. 1993.

von Parteipräsidium und Parteivorstand, sie war nicht Teil einer durchdachten Parteireform. Der innerparteiliche Mobilisierungseffekt war überraschend groß, wie die Wahlbeteiligung von 56 Prozent der Mitglieder zeigte. Doch ist die faktische Direktwahl des Parteivorsitzenden natürlich ein Präzedenzfall für weitere innerparteiliche Wahlen und Nominierungen.

Die möglichen Folgen eines solchen Verfahrens sind jedoch offenkundig nicht bedacht worden: Sie können zur innerparteilichen Etablierung von Wahlkampforganisationen einzelner Kandidaten und damit zur weiteren Fragmentierung und Segmentierung der SPD führen. Die Demokratische Partei der Vereinigten Staaten sollte hier als warnendes Beispiel dienen: Sie hatte nämlich in den siebziger Jahren in so vielen Staaten für die Nominierung des Präsidentschaftskandidaten Vorwahlen eingeführt, daß die Parteiaktivisten und die Partei nicht mehr verantwortlich für den unter dem Parteeikett Nominierten waren. Nominierung und Wahl Jimmy Carters sind hierfür ein Beispiel. Natürlich kann der Vergleich zu den USA nicht mechanistisch vorgenommen werden. Nur hätten die Sozialdemokraten und die Repräsentanten anderer Parteien, die sich von der faktischen Urwahl Scharpings begeistern ließen, zu analysieren, welche gewünschten und nicht gewünschten Konsequenzen sich mit den Primaries verbinden. Auf jeden Fall fügt sich die Wahl Scharpings aber in unsere Argumentation und These, die Sozialdemokratie sei heute auf dem Weg zu dem, was als „lose verkoppelte Anarchie“ bezeichnet werden kann.

Innerparteilicher Pluralismus und Heterogenität sind durch Generationsunterschiede und -konflikte innerhalb der Partei und durch einen Generationswechsel verstärkt worden, der in den letzten 15 Jahren von der Basis bis zur Parteispitze stattgefunden hat. Die „68er“ – die Generation der Studentenbewegung und der Bürgerinitiativen, der Jungsozialisten und der außerparlamentarischen Opposition – sind heute an der Macht, in den Ortsvereinen ebenso wie auf der Bundesebene¹⁷. Dazu gehören die Scharpings, die Schröders, die Kloses, die Lafontaines, die Däubler-Gmelins und die Wiczorek-Zeuls. Dies ist die erste Generation, deren politische Sozialisation nicht im sozialdemokratischen Milieu und seinem

17 Dieser Generationswechsel, der mit einer Akademisierung der mittleren Funktionärsschicht einherging, zeigt sich besonders deutlich an den Delegierten zu den Bundesparteitagen; vgl. Hermann Schmitt, Von den siebzigern in die achtziger Jahre: Die mittlere Parteilite der SPD im Wandel, Mannheim o. J. (Manuskript).

traditionellen Organisationsnetzwerk stattgefunden hat, sondern in der akademischen Welt, im Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS) oder Sozialdemokratischen Hochschulbund (SHB) und in studentischen Interessenvertretungen. Es ist eine Generation, die bestimmte traditionell sozialdemokratische Prinzipien nicht internalisiert hat, etwa die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen SPD und Gewerkschaften (wer immer unter prominenten Sozialdemokraten die Aufmerksamkeit der Medien gewinnen will, attackiert heute die Gewerkschaften), den Primat der Sozialpolitik oder die Unumstößlichkeit der Menschen- und Bürgerrechte (wie die Debatte um das politische Asyl und den „großen Lauschangriff“ zeigt).

Dies ist auch die erste Generation, die nicht über eine typische sozialdemokratische Karriere aufgestiegen ist, vom Hauskassierer im Ortsverein, der Mitgliedsbeiträge einsammelt, über Kommunalpolitiker und Landespolitiker zum Mitglied des Bundestages. Übrigens gibt es die typische sozialdemokratische Ochsentour in der heutigen SPD überhaupt nicht mehr. Der Hauskassierer ist durch das Bankeinzugsverfahren ersetzt worden. Und daß man erst Plakate kleben müsse, bevor man Parteifunktionär wird, ist ein Mythos – Werbefirmen lassen für die SPD durch entsprechende Agenturen Plakate kleben. Viele aus der „Enkelgeneration“ haben unkonventionelle Karrierewege eingeschlagen, sie sind zuweilen Seiteneinsteiger gewesen. Im Vergleich zu ihren Vorgängern, den Brandts, Wehners und Erlers, leben die zeitgenössischen sozialdemokratischen Prominenten nicht nur für die Partei, sondern sie genießen bewußt das Leben, sie gehören zur sogenannten Toskana-Generation. Sie sehen Politik als Beruf, nicht als Berufung oder Lebensstil an, sie sind nicht mehr die Missionare des demokratischen Sozialismus. Politik wird von ihnen professionell betrieben, ohne utopischen und romantischen Überschuß.

Dennoch sind die Parteifunktionäre dieser Generation politisch weit links vom durchschnittlichen Parteimitglied und sozialdemokratischen Wähler einzuordnen. Bezogen auf politisches Verhalten und politische Einstellungen gibt es einen großen Gegensatz zwischen den „68ern“ und potentiellen SPD-Wählern: Die APO-Generation ist einfach militanter und weiter links eingestellt, wie der Konflikt um die Wiedervereinigung zeigt, mit der Folge, daß die SPD in traditionellen Facharbeiterstädten größte Schwierigkeiten hat, Wahlen zu gewinnen. Mithin haben wir es nicht nur mit der organisatorischen Fragmentierung innerhalb der

Partei zu tun, sondern da gibt es die Segmentierung zwischen Parteifunktionären, Mitgliedern und Wählern.

Die Parteifinanzierung gibt ein anderes Beispiel für die fragmentierte Struktur der Sozialdemokratie. Die Ortsvereine und Unterbezirke sind nicht nur finanziell unabhängig, sondern sie leben recht gut davon, daß sie einen Teil der Mitgliedsbeiträge erhalten sowie regelmäßig Beiträge von Mandatsinhabern und Spenden. Von den Mitgliedsbeiträgen gehen im Durchschnitt 15 Prozent an die Ortsvereine, 12 Prozent an die Unterbezirke, etwa 58 Prozent an die Bezirke (die davon alle hauptamtlichen Parteisekretäre und sonstigen Mitarbeiter in ihrer Region bezahlen) und nur 15 Prozent an die Bundespartei. Von den 1991 insgesamt 23 Mio. DM Spenden waren 12 Mio. DM von den Ortsvereinen, 7 Mio. DM von den Unterbezirken, 3 Mio. DM von den Bezirken und nur 1 Mio. DM von der Bundespartei eingeworben worden. Es ist durchaus nicht ungewöhnlich, daß Ortsvereine und Unterbezirke Guthaben von mehreren Tausend DM haben¹⁸.

Die Landesparteien hingegen und vor allem die Bundespartei benötigen zusätzliche Mittel, häufig sind sie verschuldet bzw. sogar überschuldet, aber sie kommen an die auf der lokalen Ebene ungenutzten Gelder nicht heran. Die Landesparteien und die Bundespartei finanzieren ihre Organisationen (einschließlich der Fraktionen) und die Wahlkämpfe nur zu einem geringen Teil aus Mitgliedsbeiträgen, hauptsächlich aber durch staatliche Mittel, durch einige große Privatspenden und durch Kredite. Um den Punkt, um den es hier geht, durch Übertreibung deutlich zu machen: Die Bundespartei und die Landesparteien leben nicht von den Mitgliedsbeiträgen, sie finanzieren sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln – sie können finanziell fast ohne Parteimitglieder auskommen.

IV. Programmatische Vielfalt

Es paßt in das Bild der modernen Sozialdemokratie als einer „lose verkoppelten Anarchie“, daß die programmatischen Positionen der Partei so vielfältig und fragmentiert sind wie die Parteiorganisation selbst: Unter den Parteimitgliedern und Parteiführern findet man weit auseinandergehende

18 Zu den hier genannten Daten vgl. Inge Wettig-Danielmeier, Die Wege der Beitragsroschen, in: Vorwärts, Nr. 8, August 1993, S. 30.

Meinungen bei fast allen politischen Streitfragen. Bestimmte Konfliktpunkte spalten die Partei immer mehr, auch nach außen spricht die SPD mit vielen Zungen¹⁹.

Als Beispiel kann die äußerst ambivalente Einstellung der Sozialdemokratie gegenüber der Wiedervereinigung angeführt werden²⁰. Geht man von Meinungsumfragen und von den Stimmungen aus, die in den Mitgliederversammlungen der Ortsvereine zu spüren waren, dann war die Basis überwiegend und eindeutig für eine schnelle Wiedervereinigung. Da ist auch die Bereitschaft spürbar gewesen, einen hohen Preis für die Wiedervereinigung zu zahlen, höhere Steuern zu akzeptieren und sogar eine Minderung des eigenen Lebensstandards hinzunehmen. Zur gleichen Zeit war jedoch die Mehrheit der Parteifunktionäre gegen die schnelle Wiedervereinigung und sprach sich für einen langsamen Wiedervereinigungsprozeß aus, der über eine Konföderation führen sollte. Als im Herbst 1989 auf dem Berliner Parteitag der SPD Willy Brandt seine enthusiastische Rede über die Wiedervereinigung hielt („Jetzt wächst zusammen, was zusammen gehört!“), erhielt er nicht die Zustimmung und den Beifall von der Mehrheit der Delegierten – diese schwieg vielmehr. Auch die Parteiführung war in der Wiedervereinigungsfrage gespalten. Brandt, Bahr und andere repräsentierten die Stimmung an der Basis, Lafontaine hingegen die der Mehrheit der Parteifunktionäre.

Die politische Spaltung in der Partei war zugleich Ausdruck für Generationsdifferenzen. Parteimitglieder und -funktionäre bis ca. 35 Jahre interessierten sich kaum für die Wiedervereinigungsfrage. Sie war für sie bestenfalls eines unter mehreren aktuellen Problemen. Parteifunktionäre im Alter von ca. 40 Jahren, politisch in der Studentenbewegung und außerparlamentarischen Opposition sozialisiert, waren skeptisch gegenüber der Wiedervereinigung. Sozialdemokraten hingegen, die älter als 50 Jahre alt waren, die die sozialdemokratische Wiedervereinigungspolitik der fünfziger Jahre miterlebt hatten, sahen in Willy Brandt, einige sogar in Helmut Kohl, ihren politischen Helden. Zugleich wurden in dieser Frage regionale Unterschiede deutlich: Diejenigen, die in der Nähe der

19 Zur programmatischen Vielfalt vgl. Johano Strasser, Anmerkungen zum programmatischen Erscheinungsbild der SPD, in: Perspektiven ds, 9 (1992), S. 111–121; Peter Grafe, Tradition und Konfusion – SPD, Frankfurt a. M. 1991.

20 Vgl. Tilman Fichter, Die SPD und die Nation, Berlin 1993. Zum ambivalenten Verhältnis der SPD zur Nation in ihrer Geschichte und bis zur Wiedervereinigung vgl. Dieter Groh/Peter Brandt, „Vaterlandslose Gesellen“. Sozialdemokratie und Nation 1860–1990, München 1992.

DDR lebten, unterstützten den Vereinigungsprozeß. Unter ihnen gab es bekannte Politiker wie Walter Momper, zu jener Zeit Regierender Bürgermeister von Berlin, die aufgrund ihrer Sozialisation skeptisch gegenüber der Vereinigung waren, aber immer mehr unter den Druck der eigenen Basis gerieten und sich deutlich für einen schnellen Vereinigungsprozeß aussprachen. Diejenigen, die in südlichen und westlichen Regionen des Bundesgebietes lebten, blickten nach Westen, nach Paris und Brüssel, nicht nach Osten, nicht nach Leipzig oder Berlin, sie favorisierten häufig eine Konföderation beider deutscher Staaten.

Oskar Lafontaine versucht noch heute zu erklären, daß er immer für die Wiedervereinigung gewesen sei. Im Bundestagswahlkampf 1990 sprach er allerdings fast ausschließlich über die extrem hohen Kosten und sozialen Folgen des Vereinigungsprozesses, so daß man den Eindruck gewinnen mußte, er sei ein Gegner der Wiedervereinigung. Der Kanzlerkandidat und Teile der SPD haben daher die Wahlniederlage vom Dezember 1990 nicht unverdient hinnehmen müssen.

Die zögerliche und widersprüchliche Haltung der SPD während des Vereinigungsprozesses gehört zu den negativen Erbschaften, mit denen es die Partei in Ostdeutschland heute zu tun hat. Zur gleichen Zeit hat sie bei einigen Wählern in Westdeutschland an Popularität gewonnen, weil sie die ökonomischen Probleme, mit denen man es heute zu tun hat, vorhersagte.

Ähnliche programmatische Friktionen innerhalb der Partei könnten an anderen politischen Konfliktfragen illustriert werden. Zusätzlich wird die Situation der Sozialdemokratie dadurch erschwert, daß einige Punkte, bei denen innerhalb der Partei Konsens besteht, von der amtierenden Bundesregierung und den sie tragenden Koalitionsparteien übernommen worden sind (z. B. Abrüstung und Waffenreduktion oder die finanzielle Unterstützung Osteuropas), so daß die integrierende und nach außen abgrenzende Funktion dieses Konsenses für die SPD verlorengegangen ist.

Ideologisch dient das Godesberger Programm von 1959 nicht länger der Integration der Parteimitglieder oder der potentiellen sozialdemokratischen Wähler. Und das Berliner Programm (von 1990) hat bisher keinen Ersatz geboten. Zwischen der Alternative hin und her gerissen, sich auf die fundamentalen Prinzipien des demokratischen Sozialismus zu beschränken oder die Vielfalt der brennenden Probleme anzusprechen, haben die verschiedenen Kommissionen, die an diesem Programm gearbeitet haben, sich für eine Art Waren-

hauskatalog entschieden, der einen Umfang von mehr als 60 Seiten hat. Wie man erwarten konnte, gab es in diesem Programm viele Widersprüche. Einige Abschnitte, von Willy Brandt oder Peter von Oertzen geschrieben, enthalten reformistische Interpretationen der Geschichte und Gesellschaft. Andere Paragraphen hingegen, von Erhard Eppler und Thomas Meyer verfaßt, riechen nach dem Weihrauch des ethischen Sozialismus. Demokratischer Sozialismus als Ziel wird aufrechterhalten, aber wie man dorthin gelangt, nicht erklärt. Der Stil, in dem das Programm abgefaßt ist, ähnelt einer eigenartigen Mischung zwischen der Rede eines Baptistenpredigers, dem Jargon eines Sozialwissenschaftlers und dem Bericht eines Ministerialbürokraten.

Das Berliner Programm hat immerhin einige Bedeutung für die innerparteiliche Integration gehabt, insbesondere die Kapitel über die ökologische Umstrukturierung der Wirtschaft, über die Dritte Welt und über die Abrüstung. Diese waren attraktiv für Sympathisanten der neuen sozialen Bewegungen. Nach außen hat das Programm bislang allerdings keinerlei Wirkung gezeigt. Für die nächsten Bundestagswahlen wird versucht werden ein entsprechendes Wahlprogramm zu formulieren, mit dessen Hilfe die SPD sich als eine Organisation präsentieren will, die zum Träger der Modernisierung wird.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Damit die Spaltungen und Widersprüche zwischen verschiedenen Wählergruppen überbrückt werden können, ist das programmatische Profil der SPD immer unschärfer geworden. Die Partei spricht nach innen und nach außen mit vielen Zungen, sie ist darauf bedacht, potentielle Wähler nicht abzustoßen, eindeutige Positionen werden von ihr häufig nicht eingenommen.

V. Was hält die SPD zusammen?

Was hält nun die Sozialdemokratie gegen alle Tendenzen der Fragmentierung und der Segmentierung, die typisch für die „lose verkoppelte Anarchie“ sind, zusammen? Vier Faktoren können genannt werden:

1. Kampf um Macht, oder präziser formuliert: Teilnahme an Wahlen und an Regierungen in dem Versuch, soviel Patronage wie möglich auf der lokalen, der Länder- und der Bundesebene zu erlangen. In einigen Städten und Bezirken von

Großstädten wie Hamburg und Berlin gibt es sozialdemokratische Parteimaschinen, die durchaus den alten Stadtmaschinen ähneln, die wir aus der amerikanischen Geschichte kennen. Die Bedeutung von Patronage für den Zusammenhang einer Partei, auch der Sozialdemokratie, sollte nicht unterschätzt werden.

2. Symbole, z.B. der symbolische Gebrauch des Parteiprogramms, etwa die Benutzung des Godesberger Programms als eines Signals für Innovation und Modernisierung; oder der symbolische Gebrauch der Parteigeschichte; oder der symbolische Gebrauch der roten Fahne, was allerdings in Ostdeutschland abstoßend wirkt.

3. Charismatische Parteiführer wie Brandt und Schmidt, die in der Lage waren, die Partei zu integrieren. Die neue Generation Parteiführer, die Scharpings, Lafontaines, Kloses und Schröders, sind noch nicht in einer Situation, in der sie mit ihrer Ausstrahlung die Partei zusammenhalten könnten. Sie sind vielmehr durch innerparteiliche Koalitionsbildung absorbiert, sie stellen sich angesichts der Strukturprobleme mehr als Taktiker, nicht als Strategen dar, wie dies Brandt früher tat. Der Prozeß der Auswahl von Parteiführern hängt häufig vom Zufall ab. Die Wahl von Hans Ulrich Klose zum Vorsitzenden der Bundestagsfraktion ist dafür ein Beispiel.

4. Doch es sind auch inhaltlich-programmatische Aspekte, die die SPD zusammenhalten. So sehr wir unsere Argumentation auf die programmatische Widersprüchlichkeit, die gleichsam Ausdruck der lose verkoppelten Anarchie ist, zugespitzt haben, so gilt doch, daß die Sozialdemokratie ein – im einzelnen durchaus diffuses – inhaltliches Profil hat, das sie als Partei links der Mitte ausweist und sie (trotz mancher Überschneidungen) von der konkurrierenden konservativen Volkspartei abgrenzt. Zu diesem inhaltlichen Profil gehören a) die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit in Deutschland und in der Welt, konkret: Hervorhebung von Sozialpolitik im Innern und Förderung der Dritten Welt im internationalen System sowie b) trotz gewisser aktueller Einschränkungen die Betonung der Grundrechte und damit verbunden – vor allem im Vergleich zu anderen etablierten Parteien – das Festhalten an den Prinzipien parlamentarischer Demokratie. Dies macht die Partei durchaus attraktiv für neue Mitglieder und hält traditionsgeleitete Mitglieder (trotz aktuell immer wieder aufschäumender Unzufriedenheit) bei der Stange. Dies gelingt insbesondere dann, wenn bei Wahlen ein Konfliktgegenstand gefunden wird, der in den Mittelpunkt des Wahlkampfes gerückt

werden kann, der inhaltliche Identifikation mit der Partei stiftet und zugleich die Abgrenzung zur CDU ermöglicht. Dies war bekanntlich 1972 mit der Ostpolitik der Fall.

VI. Strukturproblem

Die SPD im Jahr 1993: Eine Partei, segmentiert und fragmentiert, absorbiert durch Kommunalpolitik und innerparteiliche Konflikte, eine autistische Partei, eine Partei der ständigen Auseinandersetzung um alle relevanten politischen Fragen, mit nur geringem programmatischem Konsens, eine „lose verkoppelte Anarchie“, eine Partei ohne Zukunft?

Kein Zweifel, das Bild, das skizziert wurde, erscheint recht negativ, enthält viele Grautöne, es fehlen optimistisches Rot oder Rosa. Bewußt wurden einige der Phänomene, die in der zeitgenössischen SPD vorhanden sind, überzeichnet. Uns kam es aber darauf an, deutlich zu machen, daß die zeitgenössische SPD es mit einem Strukturproblem zu tun hat und nicht mit den eher marginalen Fragen der Qualität der einzelnen Parteiführer oder denen der richtigen oder falschen Positionen, die die Partei in bestimmten Politikfeldern einnimmt.

Und es sei wiederholt: Was für die SPD gesagt und analysiert wurde, gilt im Prinzip auch für die CDU²¹, trifft vielleicht auf Großparteien in anderen europäischen und nordamerikanischen Ländern zu. Auch in unseren Volksparteien ist die neue Unübersichtlichkeit ausgebrochen. Um ein anderes Bild zu benutzen: SPD und CDU ähneln bunten Flickenteppichen aus höchst verschiedenfarbigen, verschiedenstofflichen, verschieden großen und verschieden geschnittenen Teilen. Diese Stücke sind lose miteinander verknüpft, an einigen Stellen enger, an anderen sehr lose. Dennoch unterscheidet sich der Flickenteppich SPD in Farbe, Machart und Konturen von dem der CDU. Innerparteilich ist bei beiden Großparteien eine Koalitionsbildung notwendig. Wer sich inhaltlich oder personell durchsetzen will, muß sich ad hoc oder auf mittlere Zeit mit anderen Akteuren, mit anderen Organisationsteilen verbinden.

21 Vgl. zu diesem Problem Peter Lösche, *Kleine Geschichte der deutschen Parteien*, Stuttgart 1993, S. 184–189. Die fragmentiert-föderalistische Struktur der CDU hat herausgearbeitet Josef Schmid, *Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*, Opladen 1990.

Natürlich trägt diese neue Unübersichtlichkeit zur Parteiverdrossenheit bei²²: Der Wahlbürger weiß oft nicht so recht, wo er bei den Großparteien eigentlich dran ist – da gibt es eben tatsächlich viel Widersprüchliches, Ungereimtheiten und Enttäuschungen. Dennoch sollte der jetzige Zustand unserer Volksparteien nicht dramatisiert werden, in diesem drückt sich nämlich auch so etwas wie Normalisierung in dem Sinn aus, daß die Parteien sich an die gesellschaftliche Entwicklung, an die fortschreitende Differenzierung und zunehmende Komplexität der Gesellschaft angepaßt haben und daß sie den Regeln der parlamentarischen Demokratie folgen, nämlich Kompromisse schließen, auf der Suche nach Konsens sind und Koalitionen schmieden.

Für die SPD kommt hinzu, daß sie im Vergleich zu ihrem Hauptkonkurrenten, der CDU/CSU, das, was wir als lose verkoppelte Anarchie gekennzeichnet haben, durchaus zu ihrem Vorteil zu nutzen vermag. Bezogen auf die soziale Zusammensetzung ihrer Mitglieder und ihrer Wähler ist die Sozialdemokratie viel heterogener als die konservativen Parteien – in dieser Beziehung ist sie die modernere Organisation. Gerade weil die Partei in vielen aktuellen Fragen zerstritten und weil ihre

22 Die Literatur über Parteiverdrossenheit droht auszufern. Daher nur der Hinweis auf einige wenige neuere Publikationen: Elmar Wiesendahl, Volksparteien im Abstieg, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34–35/92; Hans Herbert von Arnim, Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/93; Hans Rattinger, Abkehr von den Parteien? Dimensionen der Parteiverdrossenheit, in: ebd.; Jürgen W. Falter/Siegfried Schumann, Nichtwahl und Protestwahl: Zwei Seiten einer Medaille, in: ebd.; Klaus von Beyme, Der Parteienstaat und die Vertrauenskrise in der Politik, in: Siegfried Unseld (Hrsg.), *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt a. M. 1993, S. 23–42, der sich wohlthuend vom allgemeinen Lamentieren über Parteiverdrossenheit unterscheidet.

Organisation fragmentiert ist, hat die SPD gelernt, innerparteilich, aber auch unter den Wählern Koalitionen zu bilden, nämlich den Spagat zwischen divergierenden Gruppen und Interessen zu vollziehen. Offensichtlich ist es so, daß verschiedene Interessengruppen und Politiker, die höchst unterschiedliche politische Positionen einnehmen, sehr verschiedene Segmente in der Wählerschaft erfolgreich anzusprechen vermögen. Es ist diese Art der Arbeitsteilung in Wahlkämpfen, die Wähler daran hindern könnte, zu den kleinen Parteien auf der Rechten oder Linken abzuwandern oder Wahlenthaltung zu praktizieren.

Will die SPD künftig auch nur annähernd so erfolgreich sein wie 1972, muß es ihr gelingen, ihre autistischen Tendenzen zu überwinden, die Fragmentierung wenigstens teilweise aufzuheben, die für „lose verkoppelte Anarchie“ so typisch ist. Um auf der Bundesebene wieder an die Macht zu kommen, wäre die Parteiorganisation so zu reorganisieren, daß sie als Instrument brauchbar ist, um nationale Wahlkämpfe zu führen.

Programmatisch hätte die Partei jenen Konfliktgegenstand zu finden, der nach innen zu integrieren und Konsens zu stiften vermag und nach außen auf Wähler anziehend wirkt. Angesichts der momentanen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, der Rezession, der Strukturkrise im Osten und der sozialen Folgen der Wiedervereinigung, dürfte für die Wahlkampfstrategie 1994 die Forderung nach Modernisierung mit der nach sozialer Gerechtigkeit verbunden werden. Ferner läge es in der Folgerichtigkeit parlamentarischer Demokratie, wenn die Ämter des Parteivorsitzenden, des Kanzlerkandidaten und des Vorsitzenden der Bundestagsfraktion in einer Person verbunden würden, also ein Weg eingeschlagen würde, den die CDU erfolgreich aus der Opposition gegangen ist.

Oscar W. Gabriel: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S. 3-12

In einer Demokratie erfüllt das Vertrauen zu den politischen Institutionen eine wichtige Funktion für die Integration der Bevölkerung in die politische Gemeinschaft. Obgleich über das erforderliche Ausmaß an politischem Vertrauen unterschiedliche Vorstellungen bestehen, wird ein Mindestmaß an Unterstützung der politischen Ordnung durch die Bevölkerung als Erfordernis demokratischer Politik angesehen.

In der aktuellen politischen Situation der Bundesrepublik ist eine Untersuchung des Institutionenvertrauens besonders interessant. Ein Zugang zu diesem Problem ergibt sich aus der in der Öffentlichkeit intensiv geführten Debatte über die Zunahme der Politikverdrossenheit in den westlichen Demokratien sowie aus der Frage nach den Fortschritten bei der Etablierung einer gemeinsamen politischen Kultur im wiedervereinigten Deutschland.

Wie die empirische Untersuchung des Institutionenvertrauens in den alten Bundesländern im Zeitraum 1984 bis 1990 zeigt, ist die These von einer Zunahme der Politikverdrossenheit empirisch nicht haltbar. Die zentralen Einrichtungen des politischen Lebens der Bundesrepublik konnten sich während dieser Zeit auf das Vertrauen einer breiten Mehrheit der Bundesbürger stützen. Allerdings wurden die Institutionen der Exekutive und der Judikative positiver bewertet als die zentralen Entscheidungsinstitutionen und die im Interessenvermittlungsprozeß tätigen Organisationen. Diese Situation war auch für 1991 typisch. Erst im Jahre 1992 ergeben sich deutliche Hinweise auf eine Vertrauenskrise der politischen Institutionen. Der Vertrauensverlust betrifft aber vornehmlich die Einrichtungen des Parteienstaates.

In Ostdeutschland ist das Vertrauen zu den meisten politischen Institutionen deutlich schwächer entwickelt als im Westen. Auch in der Struktur des Institutionenvertrauens lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland nachweisen. Zwar hat sich das West-Ost-Gefälle im untersuchten Zeitraum nicht verstärkt, es wurde aber auch nicht abgebaut. Soweit das Institutionenvertrauen zur Debatte steht, wurden seit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik noch keine substantiellen Fortschritte bei der Schaffung einer gemeinsamen politischen Kultur Gesamtdeutschlands erreicht.

Peter Gluchowski/Peter Mnich: Alter, Generationen und Parteipräferenzen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93 S. 13-23

Anhand einer Serie von Meinungsumfragen untersucht der Beitrag den generationsbedingten Wandel von Politikansprüchen und Parteipräferenzen von Beginn der siebziger Jahre bis 1993. Dabei werden die ab Anfang der fünfziger Jahre Geborenen als Generationen mit veränderten Politikansprüchen identifiziert, die sich auch in ihren Parteipräferenzen deutlich von älteren Wählern abheben. Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre profitierte davon zunächst die SPD und seit Beginn der achtziger Jahre vor allem die GRÜNEN. Auch nach der deutschen Vereinigung finden sich keine Belege für eine Trendumkehr.

Durch diese Entwicklung stehen sich 1993 mit der CDU/CSU und den GRÜNEN zwei Parteien mit einer ausgesprochenen Alterspolarisierung gegenüber. Während die CDU/CSU primär eine Partei der älteren Wähler ist, rekrutieren die GRÜNEN ihre Stimmenanteile größtenteils bei den unter 40jährigen. SPD und F.D.P. dagegen weisen so gut wie keine alterstypischen Schwerpunkte auf.

Im Osten der Bundesrepublik beginnen sich in etwa dieselben Grobstrukturen abzuzeichnen wie im Westen. Sowohl in den Ansprüchen an die Politik als auch in den Parteipräferenzen sind die für den Westen typischen altersspezifischen Muster erkennbar. Unterschiede ergeben sich allerdings hinsichtlich der Intensität und Stabilität der politischen Orientierungen. Zudem fallen seit 1990 die Parteipräferenzen der jüngsten Wähler im Osten durch erhebliche Fluktuationen auf, von denen alle Parteien betroffen sind.

Thomas Leif: Hoffnung auf Reformen? Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S. 24–33

Der Beitrag geht von den Krisensymptomen der Parteien und der Kritik an ihrer unzureichenden Lösungskompetenz, der Fehlsteuerung in der Personalauswahl, des Allmachtsanspruchs und der undurchsichtigen Politikfinanzierung aus und analysiert den häufig vorgetragenen Vorwurf der „Führungsschwäche“ zentraler Personen in den Parteien.

Die Mängel und Defizite in der Rekrutierung der politischen Klasse und die Schwachstellen bei der Entwicklung des politischen Nachwuchses schließen sich an und beleuchten den Hintergrund der Diskussion um eine stärkere und politischer orientierende Führung.

Die von den Parteien in unterschiedlicher Intensität und Entschlossenheit geführte Reformdebatte ist bisher von der Öffentlichkeit und der Parteienforschung kaum beachtet worden. In allen Parteien werden verschiedene Ebenen der Parteimodernisierung, Öffnung, Mitgliederbeteiligung sowie der verstärkten inneren Demokratisierung thematisiert.

Während die Reformdebatte in der SPD von „oben“ (von einer Bundeskommission) gesteuert wird, gehen in der CDU die Impulse von der Landesebene aus, ohne daß die Bundespartei die heterogenen Vorschläge bereits in einem überzeugenden Konzept gebündelt hätte. Die F.D.P. konzentriert sich auf die Modernisierung und die Effizienzsteigerung ihrer Strukturen. Die GRÜNEN betreiben das Dauerthema „Reform“ in umgekehrter Richtung: Restriktive, direktdemokratische Elemente – beispielsweise die Trennung von Amt und Mandat – werden eher aufgeweicht.

Der Beitrag schließt mit zusammenfassenden Thesen, die betonen, daß die zukünftige Debatte um den Demokratiegehalt des Innenlebens der Parteien Auswirkungen auf die Inhalte haben wird. Durch die auf vielfältige Weise angestrebten Reformen könnte es den Parteien gelingen, ihre angegriffene Legitimationsbasis in der Gesellschaft wieder zu erneuern und zu stabilisieren.

Peter Lösche: „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S. 34–45

Die SPD in ihrem momentanen Zustand, der auch typisch ist für die Volkspartei CDU und möglicherweise für andere westeuropäische Parteien, wird interpretiert als extrem dezentralisierte und fragmentierte, z. T. funktionale, aber überwiegend dysfunktionale Dienstleistungsorganisation auf dem politischen Markt. Diese „lose verkoppelten Fragmente“ oder die „lose verkoppelte Anarchie“ kann wie folgt charakterisiert werden:

1. Die Partei ist stark dezentralisiert, fragmentiert und flexibel. Die lokalen Parteiorganisationen (Ortsvereine und Unterbezirke) erfreuen sich eines hohen Grades an Autonomie. Analytisch kann die SPD als eine große Koalition gesehen werden von lokalen und regionalen Parteiorganisationen, von innerparteilichen Interessengruppen, von traditionellen Parteiflügeln, von Patronagemaschinen und von ad hoc gebildeten innerparteilichen Bürgerinitiativen. Hinzu kommen die verschiedenen sozialdemokratischen Fraktionen, von den Gemeinden und Kreisen über die Landtage bis zur Bundestagsfraktion, sowie die verschiedenen sozialdemokratischen „Regierungsmannschaften“ in den Kommunen und Ländern.
2. Im Vergleich zur sozialdemokratischen Solidargemeinschaft der Weimarer Republik und der fünfziger Jahre ist die soziale Zusammensetzung der Wähler, der Mitglieder und der Funktionäre der zeitgenössischen SPD äußerst heterogen. Nicht mehr Facharbeiter bestimmen die Sozialstruktur, vielmehr findet sich eine bunte Mischung von Arbeitern mit blauem, weißem und grauem Kragen, von Kleinunternehmern, von einigen Managern, von (wenigen) Studenten, von Hausfrauen und (vielen) Rentnern und Pensionären.
3. Programmatisch und ideologisch stellt sich die heutige SPD mindestens so farbenfreudig dar wie ihre Sozialstruktur. Inhaltlich gibt es nur einen sehr abstrakten, allgemeinen Konsens, ohne daß dieser für die täglichen Politikentscheidungen von Bedeutung wäre. Die SPD spricht und widerspricht sich mit vielen Zungen.
4. Das Hauptziel der Partei ist, Stimmen zu gewinnen und zu maximieren, eine Wählerkoalition zu bauen, die über Klassen- und Konfessionsgrenzen hinausreicht, um auf diese Weise Macht zu erlangen bzw. zu erhalten.