

## Zur Metamorphose der politischen Parteien in Deutschland

---

Prof. Dr. Peter Lösche, geb. 1939 in Berlin, Studium in Berlin, Göttingen und in den Vereinigten Staaten, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Göttingen.

Im Frühjahr 1992 charakterisierte Otto Graf Lambsdorff die „SPD 1992“ als die angenehmste Oppositionspartei, „die wir je gehabt“ hätten. Er hatte völlig recht: Die SPD-Führung ist ebenso wie die Mitgliedschaft und die Parteifunktionäre in fast allen aktuellen politischen Fragen gespalten, so in der der Erhöhung der Mehrwertsteuer, der der europäischen Integration, der der Rolle der Bundeswehr in internationalen Krisenfällen oder der des politischen Asyls. Ein programmatischer Konsens ist kaum zu finden. Organisatorisch scheint die Partei sich in einem desolaten Zustand zu befinden. Innerhalb der Parteiführung gibt es wenig Zusammenarbeit, interne Machtkämpfe bestimmen den Alltag im Bonner Hauptquartier. Und in der CDU sieht es nicht viel anders aus, auch hier Zerstrittenheit, organisatorisches Chaos, Reden mit vielen Zungen.

Die beiden großen Parteien verlieren bei Wahlen und Meinungsumfragen an Unterstützung, die Oppositionspartei profitiert nicht von den Verlusten der Regierungspartei. Vielmehr gewinnen die Zwerge am Rande: die Republikaner, die Grünen und - in den neuen Bundesländern - die PDS. Vor allem aber wächst die Partei der Nichtwähler. Kurz, die Integrationskraft der beiden großen Parteien, der Volksparteien, wie sie sich selbst rühmen, läßt nach. „Parteiverdrossenheit“ wird eingängig und unverbindlich als Ursache genannt. Doch das gerade beschriebene Phänomen hat auch strukturelle Gründe, die in den Veränderungen der beiden Großparteien selbst zu finden sind. Organisatorisch und politisch entwickeln diese sich nämlich auf einen Zustand hin, den man als „lose verkoppelte Anarchie“ bezeichnen kann.<sup>1</sup>

### Lose verkoppelte Anarchie

Was ist mit dem Begriff gemeint? Zunächst eine negative Abgrenzung: Folgt man den einschlägigen Vorstellungen, den Vorurteilen, die nicht nur an deutschen Biertischen, sondern auch in Politikseminaren der Universitäten herumgeistern, dann stellen die SPD und die CDU zentralistische und hierarchische Organisationen dar, in denen innerparteiliche Willensbildung sich von oben nach unten vollzieht und innerparteiliche Demokratie nicht existiert. Wer solches glaubt, geht noch immer dem alten Robert Michels auf den Leim,

---

<sup>1</sup> Ich übernehme hier Thesen, die von mir und Franz Walter in einem kürzlich erschienenen Buch am Beispiel der SPD exemplarisch ausgeführt worden sind: Die SPD: Klassenpartei—Volkspartei — Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur Deutschen Vereinigung, Darmstadt 1992.

der vor dem Ersten Weltkrieg sein „ehernes Gesetz der Oligarchie“ am Beispiel der SPD formuliert hat, das aber für alle Großorganisationen gelten sollte, nachdem die großen Mitgliederparteien einer Monstremaschine gleichen, der preußischen Heeresorganisation, in der Disziplin und Unterordnung herrschten, nämlich das Gesetz des demokratischen Zentralismus. Dieses Image hat weder in der Vergangenheit noch heute mit der Organisationswirklichkeit dieser Parteien etwas zu tun gehabt, im Gegenteil. Die modernen Großparteien stellen extrem dezentralisierte und fragmentierte, zum Teil funktionale, aber überwiegend doch dysfunktionale Dienstleistungsorganisationen auf dem politischen Markt dar, nämlich „lose verkoppelte Fragmente“ beziehungsweise - um unsere These zuzuspitzen - eine „lose verkoppelte Anarchie“. Sie kann wie folgt charakterisiert werden:

1. Die Partei ist stark dezentralisiert, fragmentiert und flexibel. Die lokalen Parteiorganisationen, die Ortsvereine und Kreisverbände sowie Unterbezirke, erfreuen sich eines hohen Grades an Autonomie. Die Bezirks- und Landesorganisationen haben ihr eigenes großes politisches Gewicht. Parteivorstand und Parteipräsidium stehen nicht an der Spitze einer zentralistischen, pyramidenförmigen Organisation, sondern sie handeln weitgehend selbständig vom Rest der Partei. Diese drei Ebenen - die lokale, die Länderebene und die Bundesebene — stehen fast unverbunden nebeneinander. Analytisch kann die Partei als eine große Koalition gesehen werden von lokalen und regionalen Parteiorganisationen, von verschiedenen innerparteilichen Interessengruppen, den Arbeitsgemeinschaften bei der SPD und den Vereinigungen bei der CDU (wie den Jungsozialisten und der Jungen Union, der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen und der Frauenvereinigung), von traditionellen Parteiflügeln (von Linken, Rechten und Zentristen), von Patronagemaschinen und von ad hoc gebildeten innerparteilichen Bürgerinitiativen. Im Mittelpunkt innerparteilicher Entscheidungsprozesse steht Koalitionsbildung.
2. Im Vergleich zu den fünfziger und sechziger Jahren ist die soziale Zusammensetzung der Wähler, der Mitglieder und der Funktionäre der zeitgenössischen Großparteien äußerst heterogen. Facharbeiter bestimmen beispielsweise nicht mehr die Sozialstruktur der SPD, vielmehr findet sich hier eine bunte Mischung von Arbeitern mit blauem, weißem und grauem Kragen, von Akademikern, von Kleinunternehmern und selbst von einigen Bauern.
3. Programmatisch und ideologisch stellt sich die zeitgenössische SPD ebenso wie die CDU mindestens so farbenfreudig dar wie deren Sozialstruktur. Es gibt nur einen sehr abstrakten, sehr allgemeinen Konsens, ohne daß dieser für die täglichen Politikentscheidungen von Bedeutung wäre.
4. Das Hauptziel der Großparteien ist es, Stimmen zu gewinnen, eine Wählerkoalition zu bauen, die über Klassen- und Konfessionsgrenzen hinausreicht, um auf diese Weise Macht zu erlangen oder zu erhalten.

Wenn hier der Begriff „lose verkoppelte Anarchie“ benutzt wird, dann ist damit natürlich nicht das Vorurteil über den Anarchismus gemeint, ein bombenwerfender Terrorist, sondern unter Anarchismus wird ein Organisationsprinzip verstanden, das auf die gegenwärtigen Großparteien angewendet

werden kann, nämlich einen Zusammenschluß von Föderationen von Föderationen lokaler Organisationen darzustellen.

#### Innerparteiliche Interessengruppen und Autonomie der Gebietsverbände

Fragmentierung, Segmentierung, Dezentralisation und funktionale Differenzierung stehen im Mittelpunkt der organisatorischen Realität von SPD und CDU. Die soziale Vielfalt beider Parteien wird in den verschiedenen Interessengruppen gespiegelt, die innerhalb der Parteistruktur institutionalisiert sind. Eine funktionale Arbeitsteilung innerparteilicher Entscheidungsprozesse und außerparteiliche Zielgruppenarbeit ist zwischen ihnen etabliert worden. In der CDU haben die Vereinigungen immer ein großes Maß an Selbständigkeit genossen, und erst mit der Organisationsreform in den siebziger Jahren hat die Mitgliedschaft in der Partei gegenüber der in einer Vereinigung an Bedeutung gewonnen. In der SPD hingegen haben die Arbeitsgemeinschaften in den letzten zwei Jahrzehnten an politischem Gewicht zugelegt. Ihr Einfluß wird zudem in den nächsten Jahren in der Weise wachsen, daß sie auf Parteitag, in Vorständen und Parteiausschüssen stärker als heute vertreten sein werden. Ferner dürften die Arbeitsgemeinschaften auf den Parteitagen das Recht erhalten, Anträge zu stellen und Abstimmungen zu verlangen. Zugleich dürfte die Parteimitgliedschaft keine Voraussetzung mehr zur Mitarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft sein, wie dies heute in der Regel der Fall ist. Nicht zufällig wird seit den siebziger Jahren geklagt, die SPD drohe zu einem Dachverband weitgehend autonomer Interessengruppen, zu einer Art Standesorganisation zu verkommen. Die Arbeitsgemeinschaften würden zu Ersatzparteien.

Hinzu kommt ein weiteres Charakteristikum: In der CDU und in der SPD sind die einzelnen Gebietsverbände weitgehend selbständig. Die Ortsvereine und Ortsgruppen sind in ihren Nachbarschaften verwurzelt, sie sind mit dem örtlichen Vereinsleben verwoben, ihr primäres Interesse gilt der Kommunalpolitik, ihre politische Perspektive und Praxis ist ausgesprochen lokalistisch. Auch die Landtags- und Bundestagsabgeordneten werden an den örtlichen Kirchturm gekettet. Wahlkreisarbeit wird großgeschrieben. Macht jemand nur Bundes- oder Landespolitik, wird das übelgenommen. Die örtlichen Genossen beziehungsweise Parteifreunde wollen mit „ihrem“ Abgeordneten wenigstens hin und wieder einmal ein Bier trinken. Auf der lokalen Ebene der Parteien findet man eine ausgesprochen introvertierte, ja fast autistische politische Praxis. Die Parteien vor Ort reagieren zunehmend sensibler auf lokale und regionale Stimmungen und Meinungen, im Zweifelsfall verzichten sie auf Prinzipientreue und Parteiprogramm. So hat beispielsweise kürzlich die SPD im Kreis Bergstraße die Gesamtschule zugunsten des dreigliedrigen Schulsystems aufgegeben.<sup>2</sup>

Die lokale Basis und Bonn sind voneinander getrennt. Da gibt es an der Basis immer wieder das Gefühl und den Eindruck von Entfremdung, ganz offen-

<sup>2</sup> Vgl. Herbert Mitzka, Autoren liefern überraschende Diagnose; in: Bergsträsser Echo vom 24. 7.1992.

sichtlich hat das einfache Mitglied kaum Einfluß auf innerparteiliche Entscheidungen. Es ist daher kein Zufall, daß in der SPD immer vehementer nach amerikanischem Vorbild die Einführung von Vorwahlen gefordert wird: Um die politische Teilnahme jedes einzelnen Mitgliedes, ja auch von Nichtmitgliedern zu erhöhen, sollen Kandidaten für den Bundestag und für die Landtage in Urwahlen nominiert werden. Was diejenigen, die diesen Vorschlag gemacht haben, nicht bedenken, sind die möglichen Folgen eines solchen Verfahrens, nämlich die weitere Fragmentierung der Parteien bis zu dem Punkt, daß sie sich in ihren Konturen gleichsam auflösen. Dieser Vorschlag paßt aber genau in unsere Argumentation und These, die beiden Großparteien seien auf dem Weg zu dem, was als „lose verkoppelte Anarchie“ bezeichnet werden kann.

Gerade auf der lokalen Ebene wird deutlich, daß Parteien keineswegs ausschließlich oder auch nur überwiegend auf Machterwerb und Machtausübung angelegt sind, wie es Max Weber für parteientypisch hielt. SPD und CDU sind eben auch soziale Organisationen, Vereine, in denen mancher Selbstbestätigung sucht, sich „einbringen“ und sich verwirklichen will, ein Stück Heimat zu finden hofft. Da gibt es Vereinsmeierei und Amateurhaftes, das Suchen nach Nestwärme und Solidarität, viel Leerlauf und Kompetenzwirrwah. Es wird spontan improvisiert, aber auch zäh an einem Resolutionstext gearbeitet, der schließlich doch im Papierkorb landet und für die Katz war. Daneben bestehen natürlich auch klare Kompetenzaufteilung, zielgerichtetes Handeln, Professionalität und Effizienz. Kurz, das Binnenleben der Parteien verläuft widersprüchlich und unstimmig. Und der Parteivorstand „an der Spitze“ ist nun keineswegs ein oligarchisches Führungsorgan. Vielmehr sind in ihm die verschiedenen Gebietsverbände, Flügel- und Interessengruppen vertreten, sorgsam in ihrem politischen Gewicht untereinander austariert. Der Vorstand hält die auseinanderstrebenden Kräfte zusammen, er integriert die Partei, führt sie aber nicht. Und „der Apparat“, die Parteizentrale im Erich-Ollenhauer-Haus beziehungsweise im Konrad-Adenauer-Haus, ist nicht viel mehr als eine Servicestation, von der zwei Dienstleistungen erbracht werden, nämlich innerparteiliche Kommunikation und Vorbereitung sowie (teilweise) Durchführung von Wahlkämpfen.

Die Parteifinanzierung gibt ein anderes Beispiel für die fragmentierte Struktur von SPD und CDU. Die Ortsvereine und Ortsgruppen sowie die Unterbezirke und Kreisverbände sind nicht nur finanziell unabhängig, sondern sie leben recht gut dadurch, daß sie einen Teil der Mitgliedsbeiträge erhalten und zudem regelmäßige Beiträge von Mandatsinhabern und Spenden. Es ist durchaus nicht ungewöhnlich, wenn sie mehrere tausend Mark auf der hohen Kante, in Sparbüchern angelegt haben. Auf der anderen Seite benötigen die Bundespartei und die Landesparteien zusätzliche Mittel, häufig sind sie verschuldet, aber sie kommen an die auf der lokalen Ebene ungenutzten Gelder nicht heran. Die Bundespartei und die Landesparteien finanzieren ihre Organisation und die Wahlkämpfe nur zu einem geringen Teil aus Mitgliedsbeiträgen, vor allem aber durch öffentliche Mittel, durch einige

große Privatspenden und durch Kredite. Um den Punkt, um den es hier geht, deutlich zu machen und zu übertreiben: Bundespartei und Landesparteien leben nicht von den Mitgliedsbeiträgen, sie finanzieren sich vor allem aus öffentlichen Mitteln, sie können finanziell ohne Parteimitglieder auskommen.

### Programmatische Vielfalt

Es paßt in das Bild der modernen Großparteien als „lose verkoppelte Anarchie“, daß die programmatischen Positionen der Parteien so vielfältig und fragmentiert sind wie die Parteiorganisation selbst. Konkret: Unter den Parteimitgliedern und Parteiführern findet man weit auseinandergehende Meinungen zu fast allen politischen Streitfragen. Bestimmte Konfliktpunkte - wie der um das politische Asyl bei der SPD - spalten die Parteien immer mehr.

Die Parteiprogramme haben nach innen an Integrationskraft verloren, nach außen - falls sie je bestand - an Werbewirksamkeit. Aber gerade darum wird um so vehementer gefordert, die Parteien müßten sich ein neues Programm geben. Über Jahre war die SPD mit der Programmdebatte beschäftigt, bis sie sich schließlich 1989 das Berliner Programm gab. Es ähnelt einem Warenhauskatalog, hat einen Umfang von mehr als 60 Seiten, und ist in Stil und Argumentation widersprüchlich. Und in der CDU will sich der Parteivorsitzende in die aktuell laufende Programmdiskussion einbringen, was dennoch die Kohärenz des Programms kaum erhöhen dürfte. Um die Spaltungen und Widersprüche zwischen verschiedenen Wählergruppen zu überbrücken, ist das programmatische Profil der SPD wie der CDU immer unschärfer geworden. Die Parteien sprechen nach innen und nach außen mit vielen Zungen, sie sind darauf bedacht, potentielle Wähler nicht abzustoßen, eindeutige Positionen werden von ihnen nicht eingenommen.

Allgemein formuliert: Auch in den Großparteien 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 Koalitionsbilden angesagt. Wer sich inhaltlich oder personell durchsetzen will, muß sich ad hoc oder auf mittlere Zeit mit anderen Akteuren, mit anderen Organisationsteilen verbünden.

### Ursachen für die Metamorphose

Wo liegen die Ursachen für die Metamorphose der Großparteien? Nur stichwortartig sollen die wichtigsten genannt werden:

1. Fundamentale Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur und auf dem Arbeitsmarkt im zwanzigsten Jahrhundert, das rapide Schrumpfen des sekundären Bereichs und die gleichzeitige Ausdehnung der Dienstleistungsindu-

strien. Eine zunehmende Spezialisierung und Differenzierung auf dem Arbeitsmarkt kann beobachtet werden - es gibt nicht nur Angestellte und Arbeiter, sondern unterschiedlichste Arten von Ingenieuren und Spezialisten mit „grauen Kragen“. Insgesamt hat die Bedeutung der Mittelschichten in der Gesellschaft und auch in der Politik zugenommen.

2. Klassengegensätze und soziale Konflikte sind durch die Herausbildung eines komplexen und umfassenden Sozialstaates gemildert worden, so daß die alte Trennlinie zwischen Kapital und Arbeit, wie sie sich im Parteiensystem niederschlug, an Bedeutung verloren hat.

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 einen wichtigen Faktor 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 den 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. Auch die katholische Subkultur, einst Basis für das Zentrum und in den fünfziger Jahren auch für die CDU, ist zerfallen.

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

8. Schließlich sind politische Spielräume in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sehr eng geworden. Es gibt nichts mehr zu verteilen, Haushaltsdefizite sind vielmehr abzubauen, Prioritäten können - anders als in den fünfziger und sechziger Jahren - politisch nicht gesetzt werden. Damit bieten Parteien auch keine Alternativen mehr in der Politik an, vielmehr erscheinen sie ohnmächtig. In der Außenpolitik ist die Übersichtlichkeit des Ost-West-Konflikts durch eine höchst komplexe Situation abgelöst worden, in der lokale und regionale Konflikte eine immer größere Bedeutung gewinnen. Einfache Antworten auf die sich zuspitzenden Probleme finden sich nicht - welche Rolle sollen internationale Organisationen wie etwa die EG, die KSZE oder die NATO spielen. Aus jeder Partei werden viele, sich häufig widersprechende Antworten gegeben.

#### Was hält die Parteien zusammen?

Was hält nun die Großparteien gegen alle Tendenzen der Fragmentierung und der Segmentierung, die typisch für die „lose verkoppelte Anarchie“ sind, überhaupt zusammen? Drei Faktoren können genannt werden: 1. Kampf um Macht, oder präziser formuliert: Teilnahme an Wahlen und an Regierungen in dem Versuch, so viel Patronage wie möglich auf der lokalen, der Länder- und der Bundesebene zu erlangen. In einigen Städten und Bezirken von Großstädten und auf dem flachen Land gibt es sozialdemokrati-

sche und christdemokratische Parteimaschinen, die durchaus den alten Stadtmaschinen ähneln, die wir aus der amerikanischen politischen Geschichte kennen. Die Bedeutung von Patronage für den Zusammenhalt einer Partei kann kaum überschätzt werden.

2. Symbole, wie der symbolische Gebrauch des Parteiprogramms oder der symbolische Gebrauch der Parteigeschichte.

3. Das Fehlen charismatischer Führer wie Brandt oder Adenauer, die in der Lage waren, ihre Partei zu integrieren. Die neue Generation Parteiführer, die Enghohns und Lafontaines, die Kohls und Schäubles, sind nicht in einer Situation, in der sie mit ihrer Ausstrahlung ihre Partei zusammenhalten könnten. Sie sind vielmehr durch innerparteiliche Koalitionsbildung absorbiert, sie stellen sich angesichts der Strukturprobleme mehr als die Taktiker, nicht als die Strategen dar.

### Strukturproblem

Der heutigen CDU und SPD mangelt es an politischer und organisatorischer Geschlossenheit. Beide Parteien leiden unter Dezentration und Fragmentierung sowie unter ihrem „Doppelcharakter“, nämlich Kampfverband zum Zweck der Machtgewinnung und geselliger Verein zu sein, der seinen Mitgliedern Selbstbestätigung, Freizeitgestaltung und ein Stück Heimat bietet. Aktuelle Diskussionen um die Organisationsreform drehen sich letztlich darum, die „lose verkoppelte Anarchie“, wenn nicht zu überwinden, so doch zu mildern. Da geht es darum, die Partei von oben her so zu reformieren, daß sie in Wahlen ihr Produkt verkaufen kann.

Bewußt sind einige Phänomene, die sich in beiden bundesrepublikanischen Großparteien heute zeigen, von mir überzeichnet worden. Mir kam es aber darauf an, deutlich zu machen, daß die zeitgenössische SPD und CDU es mit einem Strukturproblem zu tun haben, nicht mit eher marginalen Fragen der Qualität der einzelnen Parteiführer oder von richtigen oder falschen Positionen, die eine Partei in bestimmten Politikbereichen einnimmt.