

Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates

Beiträge eines Symposiums
aus Anlaß des 60. Geburtstages
von Hans-Hermann Hartwich

von

Roland Czada, Friedrich-Wilhelm Dörge
Jürgen Fijalkowski, Walter Gagel
Michael Th. Greven, Gerhard Himmelmann
Martin Jänicke, Gerhard Lehmbruch
Franz Lehner, Frieder Naschold
Joachim Raschke, Bernhard Schäfers
Henning Scherf, Manfred G. Schmidt
Adrienne Windhoff-Héritier, Hellmut Wollmann u.a.

Herausgegeben von

Udo Bermbach, Bernhard Blanke und Carl Böhret

unter Mitarbeit von

Stephan von Bandemer, Lars Kastning und Göttrik Wewer

Leske + Budrich, Opladen 1990

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Spaltungen der Gesellschaft und die Zukunft des Sozialstaates

: Beiträge eines Symposiums

aus Anlaß des 60. Geburtstages von Hans-Hermann Hartwich/Hrsg. von Udo Bermbach ... unter Mitarb. von Stephan von Bandemer ... — Opladen : Leske u. Budrich, 1990

ISBN: 3-8100-0794-3

NE: Czada, Roland [Mitverf.] : Bermbach, Udo [Hrsg.]; Symposium aus Anlaß des Sechzigsten Geburtstages von Hans-Hermann Hartwich;
Hartwich, Hans-Hermann: Festschrift

© 1990 by Leske Verlag + Budrich GmbH, Opladen

Satz: Leske + Budrich

Druck und Verarbeitung: Druckpartner Rübemann GmbH, Hemsbach

Printed in Germany

Vorwort

Am 10. und 11. November 1988 fand — aus Anlaß des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich — in Hamburg ein Symposium statt, das die „ökonomischen, politischen und kulturellen Spaltungen der Gesellschaft als Herausforderung für den demokratischen Sozialstaat“ zu interpretieren suchte. Hartwichs Interpretation des Sozialstaatspostulats, wie es im Grundgesetz der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verankert ist, war Ausgangspunkt der Reflexionen und Diskussionen einer Entwicklung, die in mancherlei Hinsicht an die Grenzen sozialstaatlicher Politik geführt zu haben scheint und dazu zwingt, die sich abzeichnenden neuen Entwicklungen: von der Veränderung des Parteiensystems über Steuerungsprobleme des politischen Systems hin zu Fragen der Folgeabschätzung technologischen Wandels, unter dem Aspekt ihrer prinzipiellen Bedeutung für den Charakter des politisch-gesellschaftlichen Systems der Bundesrepublik zu überdenken.

Die Ergebnisse der Referate wie Diskussionen lassen sich nicht bündig und widerspruchsfrei zusammenfassen. Sie sind in dem hier vorgelegten Band im einzelnen nachzulesen. Zu bedauern ist, daß aus finanziellen Gründen die außerordentlich interessante und engagierte Schlußdiskussion mit dem Bremer Senator Dr. Henning Scherf, mit Meinolf Dierkes vom Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin, mit Dr. Gerhard Leminsky vom DGB und dem Hamburger Unternehmer Dipl.-Ing. Maximilian Klumpp in den Band nicht aufgenommen werden konnte.

Zu danken ist der Stiftung Volkswagenwerk sowie der Hans-Böckler-Stiftung, die das Symposium finanziell ermöglichten. Zum Gelingen beigetragen haben auch Herr Maximilian Klumpp, die Hamburgische Landesbank und die Hamburgische Landeszentralbank, deren Hilfe einen für die Diskussion und die kollegialen Gespräche angenehmen Rahmen zu schaffen erlaubte.

Der Band, den die Herausgeber hiermit vorlegen, ist zugleich auch als Festschrift für Hans-Hermann Hartwich gedacht: seinen vielfältigen wissenschaftlichen Anregungen verdankte das Symposium Thema und Diskussion.

Für die Herausgeber
Udo Bernbach

Inhalt

Vorwort	5
I. Gefährdungen des Sozialstaates	9
<i>Hans-Hermann Hartwich</i> Gefährdungen des demokratischen Sozialstaates in historischer Perspektive	11
<i>Michael Th. Greven</i> Vom „Sozialstaat“ zur „Sozialpolitik“ und zurück zum Staat. Überlegungen am Beispiel der bevorstehenden Krise der umlagefinanzierten Alterssicherung	25
<i>Joachim Raschke</i> Öffnung oder Schließung? Reaktionen des Parteien- und Sozialstaates auf Sozialstruktur- und Wertewandel	39
<i>Roland Czada/Gerhard Lehbruch</i> Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel	55
<i>Franz Lehner</i> Technisch-ökonomischer Wandel, Sozialstaat und Demokratie. . . .	85
<i>Gerhard Himmelmann</i> Flexibilität oder internationales „Sozialdumping“? Diskussions- beitrag	107
II. Handlungsspielräume von Politik im Wohlfahrtsstaat . . .	111
<i>Manfred G. Schmidt</i> Soziale Sicherung im Nationenvergleich. Sozialökonomische Gesetzmäßigkeiten und Politik	113
<i>Bernhard Schäfers</i> Diskussionsbeitrag	133
<i>Martin Jänicke</i> Politik und Ökonomie. Anmerkungen zur Erklärungskraft bei- der Faktoren im Policy-Vergleich	137

Adrienne Windhoff-Heritier

Politik in New York City. Kampf der sozialen Polarisierung? 147

Hellmut Wollmann

Handlungsspielräume und -grenzen in Kommunen gegenüber
sozialer Polarisierung im Gefolge der Massenarbeitslosigkeit 175

Frieder Naschold, Joachim Rosenow und Gert Wagner

Zum Zusammenhang von betrieblicher Personalpolitik und
staatlicher Sozialpolitik 183

III. Sozialstaat und demokratisches Bewußtsein 199

Jürgen Fijalkowski

Neue ethnische Minderheiten und Nationalstaatstraditionen in
Deutschland 201

Walter Gagel

Das Thema „Sozialstaat“ in den Lehrplänen der Bundesländer.
Eine Anregung zu vergleichender Curriculumforschung in der
politischen Bildung 217

Friedrich-Wilhelm Dörge

Anmerkungen aus fachdidaktischer Sicht 239

IV. Probleme des Wohlfahrtsstaates aus der Sicht der Politik 247

Henning Scherf

Praktische Probleme und politische Perspektiven des
Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik 249

Anhang 263

Programm des Symposiums 265

Teilnehmerliste 267

Carl Bohret, Festrede 269

Tagungsbericht in ZParl (*R. Kleinfeld*) 277

Roland Czada und Gerhard Lehmruch

Parteienwettbewerb, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Wertewandel

Zur Selektivität der Institutionen politischer Willensbildung

„Es ist das Schicksal unserer Zeit, mit der ihr eigenen Rationalisierung und Intellektualisierung, vor allem: Entzauberung der Welt, daß gerade die letzten und sublimsten Werte zurückgetreten sind aus der Öffentlichkeit, entweder in das hinterweltliche Reich mystischen Lebens oder in die Brüderlichkeit unmittelbarer Beziehungen der einzelnen untereinander. (...) Wer dies Schicksal der Zeit nicht männlich ertragen kann, dem muß man sagen: er kehre lieber, schweigend, ohne die übliche Renegatenreklame, sondern schlicht und einfach, in die weit und erbarmend geöffneten Arme der alten Kirche zurück“.

(Max Weber)

Wie offen ist der deutsche Parteien- und Sozialstaat für neue Bedürfnisse seiner Bürger? In der Politikwissenschaft stößt diese Frage oft auf Skepsis. Viele halten die Mechanismen des Parteienwettbewerbs für ungeeignet, auf gesellschaftlichen Wandel schnell und angemessen zu reagieren. Die Institutionen der politischen Willensbildung erscheinen verkrustet und dabei weitgehend undurchlässig für neue Werte und lebensweltliche, insbesondere ökologische Interessen.

Joachim Raschke (in diesem Band) begründet dies mit Beobachtungen zum Mechanismus politischer Wahlen und zur Entwicklung des Parteiensystems, mit der „Kulturunempfindlichkeit der Volksparteien“ und mit Anzeichen einer zunehmenden sozialen Ausgrenzung im Bereich wohlfahrtsstaatlicher Politik. Er plädiert dafür, die in der Politik dominierenden gesellschaftlichen Interessen aus ihrem ökonomischen Korsett zu befreien und stattdessen an kulturellen, sozialen und ökologischen Bedürfnissen auszurichten. Der Weg dorthin führe über die Revision gegenwärtiger Sozialstaatsvorstellungen zu einer neuen „Kulturstaatlichkeit“, die „reale Chancen für ein verbreitertes Spektrum von Lebensstilen“ bereithalte. Voraussetzung für eine solche emanzipatorische Entwicklung seien aber Korrekturen am System der politischen Willensbildung, insbesondere der „Einbau direktdemokratischer Elemente“.

1. Problemaufriß

Die Frage nach strukturbedingten Filterwirkungen im System der politischen Willensbildung berührt ein Kernproblem der Staats- und Politiktheorie². Sie zielt hier auf die Repräsentation von Werten im Parteienwettbewerb und wird mit Strategien sozialer Ausgrenzung insbesondere in der Sozialpolitik verbunden. In diesem Kontext verdient die theoretische Differenz von struktureller Selektivität von Institutionen einerseits und interessenbedingter „sozialer Öffnung“ bzw. „Schließung“ andererseits besondere Aufmerksamkeit. Diese Differenz wird häufig, so auch von Raschke, unscharf wiedergegeben. Sie ist indes für die Beurteilung tatsächlicher oder vermeintlicher Repräsentationsdefizite des politischen Systems entscheidend und wird deshalb Ausgangspunkt unserer theoretischen Überlegungen sein.

Das Ziel einer emanzipatorischen Öffnung des politischen Prozesses und seiner Institutionen soll dagegen nicht diskutiert, sondern als unstrittig unterstellt werden. Es ist ja der moderne Staat selbst, der mit dem Versprechen freier und gleicher Beteiligungschancen in die Geschichte eintritt und darüber hinaus die Integration der Staatsbürger durch ein „vernünftiges“ Verfahren des Interessenausgleichs in Aussicht stellt. Aber mit diesem Hinweis sind noch nicht die Probleme einer institutionellen Öffnung und gleichzeitigen substantiellen Wertsetzung des Staates angesprochen.

Der liberal-demokratische Staat unterliegt spezifischen Funktionsbedingungen; wie jede Organisation bietet er Möglichkeiten auf der einen und erzwingt Grenzen auf der anderen Seite. Welche emanzipatorischen Spielräume in diesem Zusammenhang letztlich vorhanden sind, soll bezogen auf politische Wahlen, das Parteiensystem, einzelne Parteien und Systeme der sozialen Sicherung theoretisch ausgelotet und einer empirischen Kritik unterzogen werden.

2. Gesellschaftliche Werte und Parteiensystem

Die Trennung von gesellschaftlichem Wertesystem und Politik ist zunächst ein Phänomen der Öffnung. Sie ermöglicht erst die Pluralität der Werte und Lebensstile. Eine „Verstaatlichung“ von Werten schränkt dagegen deren Vielfalt ein. Sie hätte die Entmodernisierung des Staates und eine Begrenzung individueller Lebensstile zur Folge. Gleiches gilt für politische Parteien. Daß Großparteien mit ihrer unspezifischen Wählerschaft „kulturunempfindlich“ geworden sind, ist eine schätzenswerte Tatsache, weil dadurch ideologische Konflikte entschärft

und menschengerechte Lösungen befördert werden. Die „Volkspartei“ ist strukturell offen für eine Vielzahl individueller Lebensweisen — sie muß sich aus wahlpolitischen Gründen den soziokulturellen Millieus der Gesellschaft öffnen, ob sie es will oder nicht. Der Weg der SPD nach „Godesberg“ illustriert diesen Prozess ebenso wie die Entwicklung der CDU von einer bürgerlich-konservativen Wertegemeinschaft zur modernen „multi-policy-party“.

Zutrittsmöglichkeiten, Artikulationschancen und die Notwendigkeit interner Konfliktaustragung sind in einer „Volkspartei“ mehr gegeben als in den Weltanschauungs- und Millieuparteien alter Prägung. Letzere hatten nach Herkunft, Beruf, Besitz und Bildung höhere Eintrittsbarrieren und boten ihren Mitgliedern geringere Entfaltungsmöglichkeiten. Systemtheoretisch haben wir es hier mit der Substitution externer durch interne Differenzierung zu tun. Während die Integrationsleistung spezialisierter, ideologisch festgelegter Parteien auf der Auslagerung möglicher Interessendivergenzen durch die Beschränkung der Mitgliedschaft — mithin auf sozialer Schließung — beruht, hat die geringere externe Differenzierung in einem konzentrierten Parteiensystem notwendig eine größere interne Interessenvielfalt der Parteien zur Folge. Dieser theoretisch begründete Zusammenhang läßt sich, wie weiter unten zu zeigen sein wird, auch empirisch gut belegen.

Nun kann man die Öffnung des Parteiensystems für eine Vielfalt individueller Lebenseinstellungen als Verlust substantieller politischer Werte und Orientierung beklagen. Dies als Ausdruck „sozialer Schließung“ zu interpretieren, wie Raschke es tut, wäre indes ein Mißverständnis. Auf einem anderen Blatt steht der damit einhergehende „Verfall der Opposition aus Prinzip“ (Kirchheimer) und folglich die Ausblendung bestimmter Themen aus dem politischen Wettbewerb. Dessen Transformation in ein bloßes Verfahren zur Stimmenmaximierung beförderte die „Verwandlung der Parteien aus ideologisch orientierten Vereinigungen treuer Anhänger in Behördenapparate“ — politische Dienstleistungsunternehmen. In letzter Konsequenz sind die Parteien zu staatlich finanzierten Organisatoren des Volkswillens geworden. Insofern ist durchaus denkbar, daß ein auf wenige Großparteien beschränkter politischer Wettbewerb bestimmte lebensweltliche Bedürfnisse benachteiligt. Zwar können sie frei geäußert werden, ihre Durchsetzung gegenüber etablierten Interessen wäre indes durch institutionelle Barrieren erschwert. Diesen Tatbestand hat Raschke offenbar im Auge, wenn er die „Kulturunempfindlichkeit“ der Volksparteien anprangert. Es handelt sich hier aber gerade nicht um „soziale Schließung“ im Weberschen Sinne, sondern um strukturelle Selektivi-

täten im Parteienwettbewerb, die bestimmte Themen (nicht Personen) aus der Diskussion ausgrenzen. Um den Unterschied zu verdeutlichen, ist ein Rückgriff auf den Weberschen Begriff notwendig.

Eine soziale Beziehung „soll nach außen *offen* heißen, wenn und insoweit die Teilnahme an dem an ihrem Sinngehalt orientierten gegenseitigen sozialen Handeln, welches sie konstituiert, nach ihren geltenden Ordnungen niemand verwehrt wird, der dazu tatsächlich in der Lage und geneigt ist“⁵. Weber entwickelt hier ein formales Konzept von Teilhabechancen *sozialer Individuen* ausschließlich in den Kategorien von Teilnahme und Mitgliedschaft. Ein gänzlich anderes Problem betrifft die Durchlässigkeit institutioneller Strukturen für bestimmte politische Themen und Forderungen. Demokratische Institutionen der Willensbildung sind zwar einerseits für Beteiligung offen, dienen andererseits aber dazu, die Vielzahl gesellschaftlicher Bedürfnisse und Forderungen zu filtern und so das politische System vor Überlastung zu schützen. Jede — auch demokratische — Entscheidung ist ein Vorgang der Selektion; und Selektivität ist deshalb für die Funktionsfähigkeit politischer Institutionen unerlässlich. Selektion kann in diesem Sinne nicht „als Veranlassung eines Subjektes, nicht handlungsanalog begriffen werden. Sie ist ein subjektloser Vorgang, eine Operation, die durch Etablierung einer Differenz ausgelöst wird“ (Luhmann 1987: 56ff). Ob Selektivität auch in sozialer Schließung resultiert, ist eine spezifischere Frage. Hier müßte der Nachweis einer dauerhaften, in der Binnenstruktur der politischen System angelegten Ausgrenzung bestimmter Akteure und ihrer Interessen geführt werden.

Raschkes Analyse geht davon aus, daß Institutionen der Willensbildung die Möglichkeiten gleicher Interessenberücksichtigung systematisch einengen und deshalb eine materielle Politik der sozialen Schließung verursachen. Strategien der Ausgrenzung in der Sozialpolitik werden institutionell bedingten Repräsentationsdefiziten zur Last gelegt. Dabei wird aber übersehen, daß auch in einem System unverzerrter Repräsentation gegenläufige Strategien der „Öffnung“ oder „Schließung“ entstehen — einfach weil es eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen gibt, die sich nicht alle gleichermaßen durchsetzen können. Auch Organisationen mit unspezifischer Selektionswirkung können „soziale Schließung“ nicht verhindern. Jede Organisation, in der interessengebundene Akteure handeln, ist Veränderungen unterworfen, die unter dem Aspekt der Außenbeziehungen als Phasen von „Öffnung“ und „Schließung“ beschrieben werden können.

3. Organisation als Vehikel sozialer Schließung

Die von Raschke beklagten Ausgrenzungsprozesse im sozialstaatlichen Bereich verlangen nach weiterer theoretischer Differenzierung. Das Webersche Konzept der Schließung ist hier durchaus angebracht, wenn etwa die Teilhabe in der deutschen Sozialversicherung an den Status der Erwerbsarbeit gekoppelt wird. Auf dem Feld materieller, redistributiver Politik fehlen offenbar die universalistischen Prinzipien, wie sie für den Bereich der politischen Willensbildung aus funktionalen und normativen Gründen konstatiert wurden. Hier gilt eine andere, am ökonomischen Wettbewerb ausgerichtete Organisationslogik, die besagt: Organisation impliziert Schließung, weil nur so die an eine Mitgliedschaft gekoppelten Erwerbchancen aufgerechnet und realisiert werden können. Soziale Ausgrenzung der einen geht parallel mit der Öffnung von Lebenschancen für andere. Gerade die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland zeigt, wie jede Erweiterung sozialer Sicherungssysteme die Lebenschancen vieler steigerte und doch immer neue Ungleichheiten und Grenzziehungen hervorbrachte. Dies liegt zum einen an der Geschichtlichkeit solcher Systeme, die aufgrund der in ihnen aufgehobenen Teilhabe- und Eigentumsrechte nicht beliebig umgebaut oder gar neu konstruiert werden können. Zum anderen liegt es an Interessen, die ihre Artikulationchancen dem Verfassungsgrundsatz der Vereinigungsfreiheit verdanken. Ihn aufzuheben, würde möglicherweise eine „Öffnung“ des sozialen Sicherungssystems erleichtern, gleichzeitig aber die „Schließung“ eines für den liberal-demokratischen Staat bestandswichtigen Weges der Interessenvermittlung bedeuten.

Es ist offenbar unumgänglich, daß durch materielle staatliche Politik hier soziale Spaltungen überbrückt und dort andere vertieft oder neu aufgerissen werden. Solange Politik inkrementalistisch fortschreitet und auf freier Interessenartikulation basiert, werden solche Prozesse der simultanen „Öffnung“ und „Schließung“ sozialer Strukturen fortbestehen. Wir stehen damit vor der Paradoxie, daß die prinzipielle Offenheit demokratischer Willensbildung materielle Ausgrenzung nicht nur in Kauf nimmt, sondern sogar bedingt. Nur die Existenz eines einheitlichen Volkswillens könnte daran etwas ändern. Nun kann der Volkswille auch gradualistisch im Sinne einer mehr oder weniger vorhandenen Konsensorientierung interpretiert werden. Und in diesem Bereich taugen Werte tatsächlich oft mehr als andere Mittel, um Zustimmung für staatliche Maßnahmen zu mobilisieren⁶. Joachim Raschke hat diese Funktion der Wertesteuerung durchaus im Sinn, jedoch in einer spezifischen Variante: Als staatlichen Schutz neuer le-

bensweltlicher und ökologischer Bedürfnisse und der Verwirklichung von daran ausgerichteten materialen Gerechtigkeitsvorstellungen. Er argumentiert für einen neuen Grundkonsens des Postmaterialismus, mit der Vorstellung, damit könne soziokulturelle und lebensweltliche Vielfalt gefördert werden. Genau dies erscheint jedoch zweifelhaft, weil staatliche Wertebindung und die Freiheit individueller Wertentscheidung einen unauflösbaren Widerspruch bilden. Hier ist der Hinweis auf die Nähe zu konservativen Ideologien angebracht. Der Unterschied besteht darin, daß diese den Widerspruch akzeptieren und in Richtung staatlicher Wertsetzung und individueller Wertbindung auflösen wollen. Raschke möchte aber beides: Die staatliche Setzung substantieller Werte *und* die freie individuelle Wertentscheidung. Er verfiert dies in emanzipatorischer Absicht und verdrängt, daß hier die unheilvolle Fiktion einer Identität von Volk und Staat heraufbeschworen wird.

4. Bestandsaufnahme

Vor allem Offe und Luhmann haben mehrfach darauf hingewiesen, daß die empirische Bestimmung der Selektivitäten eines sozialen Systems ein fast aussichtsloses Unterfangen darstellt. „Wie läßt sich sozialwissenschaftlich die Existenz von Nicht-Seiendem, eben Ausgeschlossenem etablieren?“ (Offe 1972: 82)

Fünf Wege bieten sich an, empirisch die Selektivität politischer Systeme annähernd zu bestimmen:

1. Die Fallanalyse als „Krisenexperiment“ (Goffman) — m.a.W. die Analyse von Repression als Testfall.
2. Der historische Vergleich des „normalen“ Ganges der Politikentwicklung mit früheren Zeiten.
3. Der internationale Vergleich mit anderen politischen Systemen.
4. Der Vergleich mit einem geltenden normativen System — wie es sein sollte.
5. Der Vergleich mit einer Idee — wie es sein könnte.

Nur die ersten drei Möglichkeiten taugen zu erfahrungswissenschaftlicher Überprüfung im strikten Sinne. Die beiden letzten benutzen als „Meßplatten“ theoretische Konstrukte in der Form normativer Verfassungssysteme. Diese sollten — als methodische Minimalbedingung — von ihrer Konstruktion her die Ansprüche erfüllen können, an deren Realisierung man sie empirisch messen möchte. Genau hierüber gibt es aber eine fortlaufende theoretische Auseinandersetzung, deren Hauptergebnis darin besteht, daß die Selektivität von Institutionen theoretisch nicht exakt bestimmbar ist. Deshalb kann auch der Soll-Ist-

Vergleich im günstigsten Fall nur graduelle Annäherungen erbringen. Das tatsächliche Wechselspiel von interessenbedingter Variation des Handelns und der strukturellen Selektion von Handlungsmotiven und -möglichkeiten bleibt bei diesem Vorgehen verborgen. Um ihm detailliert auf die Spur zu kommen, sind Fallstudien unerlässlich. Für unsere Fragestellung, ob es überhaupt einen Zusammenhang von Merkmalen eines Repräsentationssystems und den in ihm transportierbaren Politikmaterien gibt, erscheint indes die Feststellung von Variationen im Querschnitt oder über die Zeit hinweg ausreichend.

4.1 Zur Selektivität von Wahl- und Parteiensystemen

Raschke unterscheidet implizit die Selektivitäten von Wahlsystemen, Parteiensystemen und einzelner Parteien von Prozessen der sozialen Schließung in der Sozialpolitik. Zunächst zum Wahlsystem, dem Raschke eine Verzerrung gesellschaftlicher Bedürfnisse aufgrund der 5-Prozent-Sperrklausel anlastet. Ein einfaches empirischer Maß seiner Durchlässigkeit ist die Proportionalität von Stimmanteilen bei Wahlen und erreichten Parteimandaten. Ein im Bezug auf Regierungsfähigkeit ausagekräftigerer Indikator wäre das Verhältnis des niedrigsten Stimmenanteils, mit dem die absolute Mehrheit der Mandate erreicht werden könnte, zum höchsten Prozentanteil, der nicht ausreichte, um die absolute Mehrheit der Mandate zu erreichen (Nohlen 1983). Schließlich hat Lijphart (1984) eine „Disproportionalitätsrate“ vorgeschlagen. Sie mißt die durchschnittliche Prozentabweichung der Stimmen und Mandate der zwei stärksten Parteien in jeder Wahl. Der internationale Vergleich jeder einzelnen dieser Größen (vgl. Nohlen 1983; Keman 1988) bescheinigen der Bundesrepublik eine weit überdurchschnittliche Repräsentativität des Wahlsystems (Tabelle 1 im Anhang). Betrachtet man in diesem Zusammenhang zusätzlich die wahlpolitischen Möglichkeiten von Kleinparteien in Kommunal- und Länderparlamenten sowie die Geltung der Parteienfinanzierung bereits bei einem Stimmenanteil von 0,5 Prozent, so wird auch die Bedeutung der Sperrklausel als Artikulationsbarriere relativiert. Ihre Beseitigung würde letztlich an den intendierten Selektionswirkungen des Parteienwettbewerbs und der tatsächlichen Politik nichts ändern (vgl. Abschnitt 6).

Wie steht es nun mit dem Parteiensystem? Als Kennzeichen von Parteiensystemen können gelten:

1. Der Typus des Parteiensystems (vgl. v. Beyme 1985).
2. Die Zahl der effektiven (Lijphart 1984) und relevanten, d.h. in der Nachkriegszeit in die Regierungspolitik eingebunde (Sartori 1976;

- Beyme 1984) Parteien oder das Ausmaß der Fraktionalisierung des Parteiensystems (Gross/Sigelman 1984).
3. Die ideologische und inhaltliche Distanz von Parteiprogrammen, wie sie von Ian Budge et. al. (1987) für 19 Länder erhoben wurde, bzw. die ideologische Polarisierung in Parteiensystemen (Gross/Sigelman 1984).
 4. Das Ausmaß der Wählerwanderungen, insbesondere die „inter-block-volatility“ zwischen linken und rechten Parteien (Keman 1988).

Vor allem die drei letztgenannten Indikatoren geben Aufschluß über die Möglichkeit, konkurrierende gesellschaftliche Bedürfnisse im Parteiensystem zu „transportieren“. Sind die Zahl der relevanten und effektiven Parteien sowie der Anteil der Zwischen-Block-Wechselwähler (inter-block-volatility) gering und zudem ideologische Parteidistanzen nicht sonderlich ausgeprägt, so kann dies als Hinweis auf eine Verfestigung des Parteiensystems aufgefasst werden. Insbesondere für sich wandelnde Bedürfnisse bestehen in solchen Parteiensystemen nur eingeschränkte Auswahlmöglichkeiten.

Raschkes These einer relativ begrenzten Transportkapazität des bundesdeutschen Parteiensystems wird von den vorliegenden Vergleichsdaten (Tabelle 1 im Anhang) zunächst gestützt. Sowohl das Zahlenverhältnis der effektiven zu den relevanten Parteien, als auch die Links-Rechts-Distanzmaße im Bereich der relevanten Parteien deuten auf einen vergleichsweise schwach ausgeprägten ideologischen Parteienwettbewerb hin. Die Inter-Block-Wählerwanderungen sind hingegen vergleichsweise hoch und werden nur von Frankreich, Italien, Irland und Dänemark übertroffen. Auffallend ist weiter daß ohne Gewichtung effektiver und relevanter Parteien die ideologische Polarisierung im gesamten Parteienspektrum sehr hoch ausfällt (vgl. Gross/Sigelman 1984). Die Existenz vieler stark polarisierter Klein- und Kleinstparteien erfüllt offenbar eine Ventilfunktion für das Gesamtsystem.

Die Bundesrepublik zeichnet sich im internationalen Vergleich durch eine geringe ideologische Distanz der beiden Großparteien und einen hohen Anteil von Wechselwählern aus. Dieser Zusammenhang veranlaßt Keman (1988; 178) zu der Vermutung: „Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland ist vielleicht das einzige mit genuinen ‚Allerweltparteien‘. Tatsächlich funktioniert hier der Wettbewerb um Wählerstimmen, obwohl die ideologische Distanz der Großparteien sehr gering bleibt (vgl. Inglehart/Klingemann 1976). Das Parteiensystem der Bundesrepublik ist zudem neben dem Irlands das einzige, das bei der Analyse von Parteiprogrammen eine ausgeprägte Rechts-

Links-Dimensionierung vermissen läßt. Jede der beiden Großparteien strebt offenbar eine programmatische Balance zwischen Marktwirtschaft und Sozialstaatsintervention an. Anstatt der Scheidung von Links und Rechts bestimmt die „Suche nach einer besseren Welt“ (Keman 1988: 177) den Parteienwettbewerb.

Raschkes Einschätzung wird durch diese Interpretation der Daten relativiert, insofern als sie auf eine starke legitimatorische Verankerung des Parteiensystems hindeutet. Die große Mehrheit der Bundesbürger vermißt offenbar den ideologischen Wettbewerb nicht. Warum dies dauerhaft so sein kann, ist eine Frage, die mit der ausgeprägten programmatischen und politikstrategischen Wandlungsfähigkeit von CDU und SPD in der Nachkriegszeit zusammenhängt. Damit rückt die Selektivität von Parteiorganisationen in den Vordergrund.

4.2 Die Großpartei als Mitgliederorganisation

Zur Selektivität von Parteiorganisationen wurde festgestellt, daß hier eine beabsichtigte Filterwirkung vorliegt, die sich aus der Funktion der Interessenaggregation ergibt. International vergleichende Untersuchungen dieser Filterwirkungen gestalten sich indes besonders schwierig, weil Meßkonzepte und Daten fehlen. Da zum Beispiel das Ausmaß innerparteilicher Demokratie kaum durch Strukturmerkmale beschreibbar ist, scheinen Fallstudien und Einstellungserhebungen bei Parteimitgliedern besonders angebracht. Greven (1987) ist bei seiner Auswertung einer großangelegten Umfrage unter Parteimitgliedern in der Bundesrepublik zu Ergebnissen gekommen, welche die oben referierten Vergleichsanalysen weitgehend unterstützen. Er stellt eine „Erosion traditioneller Parteilieus“ fest, die sich insbesondere an der zunehmenden Heterogenisierung des persönlich-politischen Kontaktfeldes von Parteimitgliedern ablesen läßt. Die Partei als soziokulturelle Einheit gibt es nicht mehr, und selbst die politische Bindekraft der Mitgliedschaft hat nachgelassen. Erstaunlicherweise hat in beiden Großparteien jeweils ein Drittel der Mitglieder schon eine andere Partei gewählt. In CDU und SPD finden sich darüber hinaus vergleichsweise starke Segmente systemkritischen, antikapitalistischen Bewußtseins (ebenda: 136ff, 156, 173). Die Parteien der Bundesrepublik sind sozialstrukturell und nach den politischen Einstellungen ihrer Mitglieder weit offener als man gemeinhin annimmt. Trotzdem fällt die Zufriedenheit mit der innerparteilichen Demokratie und Zustimmung zur „Handlungsfreiheit der Parteiführung“ (ebenda: 65 ff.) überwältigend hoch aus. Offenbar bewältigen die Parteien die Spannungen in der Mitgliedschaft problemlos:

„Im Bewußtsein bestimmter Sozialwissenschaft wie bei einem Teil der politischen Akteure selbst, fungiert dieser angebliche Antagonismus (...) als ein Mechanismus der wechselseitigen Ausgrenzung und Positionsfixierung.... für die großen etablierten Parteien macht eine solche Sicht der Dinge wenig Sinn. Sie erfüllen vielmehr ihre politisch gewollte, theoretisch gerechtfertigte und gesellschaftlich zur Stabilisierung des Status quo notwendige Integrationsfunktion gerade dadurch, daß sie diesen angeblichen Antagonismus in sich aufnehmen und über das vielfältige Geflecht und Kapillarsystem ‚innerparteilicher Willensbildung‘ zur relativen Folgenlosigkeit verarbeiten“ (ebenda: 174).

Fragt man, warum dieser Mechanismus von den Mitgliedern ausgehalten und hingenommen wird, so stößt man darauf, daß es auch alltägliche, lebensweltliche Interessen und Bedürfnisse sind, die durch Parteimitgliedschaft befriedigt werden. Sie tragen zur Integration vermutlich mehr bei als tagespolitische Stellungnahmen und programmatische Entwürfe. Für das Segment ihrer teilnehmenden Mitglieder sind die Parteien nicht so „kulturunempfindlich“, wie Raschke annimmt. Sie veranstalten „Seniorenabende“ und „Polit-Parties“, Vorträge, Ausfahrten, Weinproben — Geselligkeit, die zudem tatsächlichen oder vermeintlichen Einfluß suggeriert, da meist kommunale und staatliche Mandatsträger dabei sind. Diese soziokulturelle Funktion der Parteien richtet sich aber weitgehend nach innen und bleibt für die materielle Politik im allgemeinen folgenlos.

Ein erhebliches Segment von Mitgliedern sucht in und durch Parteien berufliches Avancement. Die Parteien bestimmen über die Besetzung zahlreicher, auch außerstaatlicher Führungspositionen. Rundfunk- und Fernsehanstalten, Energieunternehmen, der öffentliche Geld- und Kreditsektor, ein Großteil der Verkehrsbetriebe, Behörden, Ämter und Ministerien sind auch „Versorgungsunternehmen für Parteigänger und -mitglieder“ (Greven 1987: 196). Dies trägt zur ideologischen Indifferenz zusätzlich bei. Das von Max Weber dem Berufspolitiker zugedachte Spannungsfeld von Gesinnungs- und Verantwortungsethik vermag die Leitmotive politischen Handelns nicht hinreichend zu erfassen. Versorgungsdenken und der daraus folgende politische Opportunismus relativieren politische Bekenntnisse und die Verantwortung für das Ganze. Es mag sein, daß Joachim Raschke auch diesen Sachverhalt im Auge hat. Postmaterialistische Bedürfnisse lassen sich schwerlich in Institutionen transportieren, deren Stabilität selbst von der Befriedigung materieller Interessen abhängt. Daraus eine besondere Tendenz zu sozialer Schließung in Großparteien abzuleiten, wäre indes verfehlt. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, sind kleine Parteien und Sonderinteressengruppen Gefahren der Abschottung und „Verfälschung“ nicht weniger ausgesetzt als umfassende Großorganisationen. Beobachtet man Form und

Verlauf politischer Auseinandersetzungen in jenen Kleinparteien, die sich vor allem durch ihren Wertebezug von anderen Parteien unterscheiden, wird man gerade dort Eigentümlichkeiten in Sprache, Kleidung und Sozialverhalten feststellen, die als Ausgrenzungsstrategien gedeutet werden können. Gleichzeitig wird an solchen Beispielen aber deutlich, daß es bei der Interpretation von Ausschließung und Öffnung auf den Standpunkt und die soziale Zuordnung des Betrachters ankommt — für einen Parteigänger der Grünen mag der Krawattenzwang in der CDU-Fraktion ebenso abschreckend wirken wie umgekehrt die Turnschuhe und der selbstgestrickte Pullover.

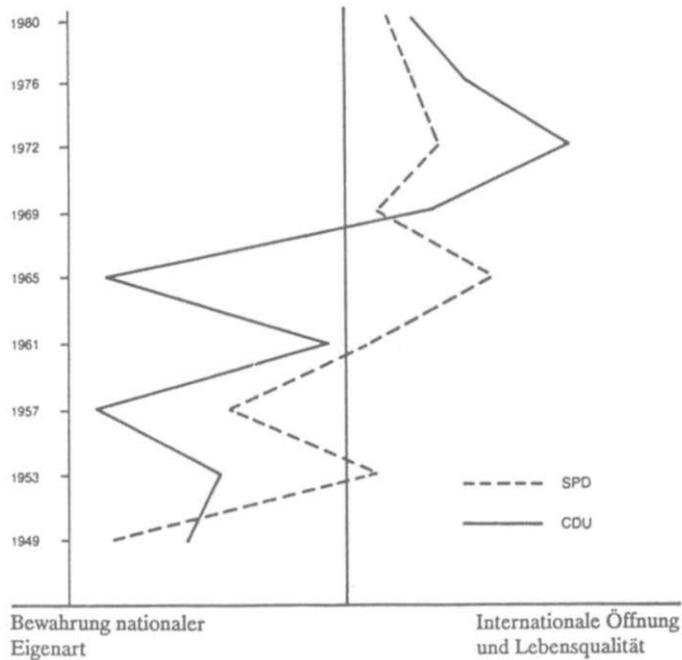
4.3 Die Großpartei als „multi-policy-party“

Die moderne Großpartei als Mitgliederorganisation ist sozial offener als andere Parteitypen. Wie steht es aber um ihre Selektivität als Institution der Politikentwicklung? Josef Schmid (1988) hat jüngst am Beispiel der CDU als föderaler Partei gezeigt, wie gerade die Vielfalt programmatischer Entwürfe in Landesverbänden, Arbeitskreisen, Fachausschüssen, Fraktionen, Regierungen, Vereinigungen und anderen Parteizirkeln und -gremien eine Politikentwicklung in Gang setzt, die sich durch hohe Innovation und „Diffusion qua Erfolg“ auszeichnet. Seine Beispiele aus der Sozialpolitik (Sozialstationen), Industrie- und Technologiepolitik, der Medienpolitik und anderer Politikfelder entwerfen das Bild einer „postmodernen“, für alle Strömungen offenen Partei, in der strukturelle Heterogenität und Ideenkonkurrenz als Führungsinstrument eingesetzt werden⁹. In einer solchen Partei steht Konsensmobilisierung von oben nach unten nicht im Vordergrund — sie würde nur produktive Gegensätze nach außen offenlegen, die zuvor institutionell ausdifferenziert und damit parteiintern kanalisiert wurden. Oligarchisch-autoritäre Herrschaftstendenzen im Michels'schen Sinne erweisen sich für eine „postmoderne“ Großpartei als dysfunktional. Stattdessen beherrscht eine spezifische, auf innerparteilichem Wettbewerb beruhende Form der Führungsauslese und Konsensformation das Geschehen¹⁰. Dieser Wettbewerb findet zwischen lose gekoppelten Subsystemen statt und beschränkt sich im wesentlichen auf Parteiaktivisten. Er bedarf eines vergleichsweise hohen Grades von Offenheit, auch gegenüber der Gesellschaft, um überhaupt funktionieren zu können.

Die Vorstellung einer *systematischen* Benachteiligung bestimmter Bedürfnisse ist damit nur schwer vereinbar. Vielmehr deutet die jüngere Parteienforschung (Mintzel 1988; Schmid 1988) darauf hin, daß in der „multi-policy-party“ so vielfältige, überlappende Selektionsregeln bestehen, daß von Fall zu Fall unterschiedliche Themen und Interessen

bevorzugt oder benachteiligt werden. Es zeigt sich das Bild einer innerparteilichen „Adhocratie“ mit diffuser Selektionswirkung. Die „Multi-Policy-Party“ greift sogar Themen auf, die in der Mitgliedschaft überhaupt nicht artikuliert werden, um sie wahlpolitisch zu verwerten. Leibholz' Feststellung, bei dem modernen Parteienstaat handle es sich „seinem Wesen und seiner Form nach um nichts anderes wie eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“ (Leibholz 1974: 93), trifft den Sachverhalt recht deutlich. Weil sich Großparteien mit dem Volk identifizieren, begegnen sie der Artikulation gesellschaftlicher Bedürfnisse weit aufgeschlossener als Raschkes Analyse vermuten läßt¹¹. Sie sind deshalb wandlungs- und anpassungsfähiger als Milieuparteien oder massenintegrative Apparateparteien alter Prägung. Dies wird an der Entwicklung der Programmatik solcher Parteien in der Nachkriegszeit besonders deutlich (Schaubild 1, Klingemann 1987).

Schaubild 1: Der Stellenwert von nationaler Solidarität und internationaler Verflechtung in den Wahlprogrammen von CDU und SPD (1949-1980)

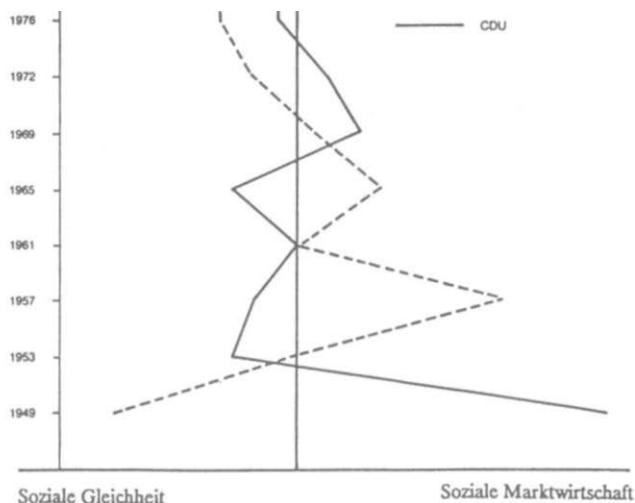


Quelle:Klingemann 1987; 319

Schaubild 1 zeigt den Stellenwert der in Parteiprogrammen von CDU und SPD enthaltenen Apelle an die Werte nationaler Gemeinschaft und internationaler Beziehungen im Zeitverlauf. Neben parallelen Programmentwicklungen sind nachholende Anpassungen erkennbar, vor allem ein radikaler Positionswechsel der CDU zwischen der Düsseldorfer Erklärung von 1965 und dem Wahlprogramm von 1969.

Die programmatische Wandlungsfähigkeit der Großparteien wird insbesondere auch in ihren Positionen zur Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Nachkriegszeit erkennbar. Während CDU und SPD 1949 von gänzlich unterschiedlichen Vorstellungen ausgingen, näherten sich die Positionen bereits in den fünfziger Jahren an. Zwischen 1957 und 1969 übertrifft das Bekenntnis der SPD zur Sozialen Marktwirtschaft sogar deren Stellenwert in der CDU-Programmatik. In den siebziger Jahren nimmt ihre Bedeutung in den Programmen beider Parteien ab, um danach insbesondere in der CDU erneut in den Vordergrund zu rücken. Interessanterweise bleibt die programmatische Wandlungsfähigkeit der FDP hinter den beiden Großparteien zurück (ebenda: 321). Sieht man von starken nationalen Solidaritätsappellen in der „Bremer Plattform“ von 1949 ab, so lassen sich auf den Dimensionen Nationalorientierung und Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der FDP nur geringfügige Anpassungen ausmachen.

Schaubild 2: Einstellungen zur Wirtschaftsordnung in den Wahlprogrammen der CDU und SPD (1949-1980)



Quelle: Klingemann 1987; 320

Die in Budge et. al. (1987) gesammelten Länderstudien lassen generell eine ausgeprägte programmatische Wandlungsfähigkeit von Großparteien in der Nachkriegszeit erkennen. So haben sich die schwedischen Sozialdemokraten auf der Rechts-Links-Dimension weit stärker bewegt als das Zentrum oder die Konservative Partei (Holmstedt/Schou 1987: 204f). In Österreich erweist sich auf derselben Dimension die Volkspartei als äußerst wandlungsfähig. Sie überstreicht im Zeitverlauf nahezu das gesamte Spektrum der übrigen Parteien (Horner 1987: 289).

5. Institutionelle Struktur und materielle Politik

Es hat sich gezeigt, daß die strukturelle Selektivität von Institutionen der Willensbildung mit unterschiedlichen interessenbedingten Strategien „sozialer Öffnung“ oder „Schließung“ einhergehen kann. Wir sind, was den Grad der „Offenheit“ dieser Institutionen anbelangt, zu anderen Ergebnissen als Raschke gekommen. Unbeantwortet ist aber noch die Frage, inwiefern strukturelle Merkmale der politischen Willensbildung zur „Öffnung“ oder „Schließung“ des Sozialstaates beitragen. Raschke argumentiert, daß in der Bundesrepublik das Wahl- und Parteiensystem sowie die Struktur der Parteien nicht nur als solche „geschlossen“ sind bzw. systematische Benachteiligungen erkennen ließen, sondern darüber hinaus auch sozialpolitische Strategien der Ausschließung und Marginalisierung erzeugten. Sein Beitrag basiert ganz auf der Annahme, Organisationsmerkmale der politischen Willensbildung seien zentrale Determinanten materieller Politikentwicklung. Dies wird besonders auch in der These deutlich, „Elemente der Referendumsdemokratie“ könnten eine andere, für neue Bedürfnisse durchlässigere Struktur der Interessenberücksichtigung bewirken.

Hier sind Zweifel angebracht. Auf der Grundlage unserer Ausführungen zur Politikentwicklung in Großparteien, könnte auch die Gegenthese Plausibilität beanspruchen. Die Stimmenkonkurrenz von zwei ideologisch nur gering polarisierten Großparteien oder Blöcken fördert die Ausweitung sozialer Sicherungssysteme auf möglichst viele Bevölkerungsgruppen und verhindert im Konfliktfall die Durchsetzung von „Ausschließungsstrategien“¹². Restriktionen für eine Ausbreitung redistributiver Sozialprogramme können dagegen auch von plebiszitären Elementen im System der Interessenvermittlung ausgehen. Insbesondere unterstützen Referenda dort, wo sie häufig abgehalten werden, in der Regel den status-quo (Windhoff-Heritier 1987; Smith 1976; Butler/Ranney 1978; Lijphart 1984). Wolfgang Luthardt (1988)

betont den oft widersprüchlichen Charakter der Forderung nach direkter Demokratie und weist auf die Ambivalenz institutioneller Ausdifferenzierung und erweiterter Beteiligungschancen hin. Ob auf diesem Wege „Allgemeininteressen“ besser konstituierbar werden, hängt demnach von einer Reihe sozialer, politischer und institutioneller Voraussetzungen ab, die verhindern können, daß Plebiszite nur den „partizipativen Input“ (Scharpf 1975) erhöhen, darüber hinaus aber folgenlos bleiben, oder aber die Entscheidungskapazität des bereits stark ausdifferenzierten politischen Systems der Bundesrepublik überlasten.

Die hier formulierten Hypothesen können anhand vorliegender Datensammlungen zu den Strukturmerkmalen von Systemen der Interessenvermittlung (Wahl- und Parteiensysteme, Parteiprogrammatik, Plebiszit) und Indikatoren der Sozialpolitik (Umverteilungswirkungen, Ausdehnungsgrad, Gleichheitsindizes, Sozialbudgets) vergleichend überprüft werden. Die in Tabelle 1 im Anhang wiedergegebenen Daten enthalten mehrere Merkmale institutioneller Willensbildung und materieller Sozialpolitik. Indizes der programmatischen Distanz der Großparteien, der Fraktionalisierung des Parteiensystems, des Wechselwähleranteils und der Anzahl relevanter bzw. effektiver Parteien geben Aufschluß über die im Parteiensystem gebotenen Wahlmöglichkeiten. Daten zur ideologischen Polarisierung im Parteiensystem sowie zum Anteil werthaltiger Aussagen in den Programmen sozialdemokratischer Parteien erlauben eine empirische Annäherung an Raschkes Thesen zum Wertebezug von Großparteien. Die von Lijphart erhobenen Daten zu nationalen Referenda zeigen den variierenden Gebrauch plebiszitärer Elemente in den westlichen Industriestaaten. Schließlich erlauben Proportionalitäts- und Disproportionalitätsraten die Feststellung des Verzerrungsgrades von Wahlsystemen. Im Bereich materieller Sozialpolitik repräsentieren die Angaben zum Verhältnis von Frauen-/Männerlöhnen, zum Anteil höherer Bildungsabschlüsse sowie von Studenten aus Arbeiterfamilien die von Raschke in den Vordergrund gerückte soziokulturelle Dimension der Sozialpolitik. Darüber hinaus erlauben Daten zu öffentlichen Sozialtransfers, generellen Sozialausgabenquoten und Ausgaben für Bildung und Gesundheit sowie zum Deckungsgrad sozialer Sicherungssysteme eine differenzierte Betrachtung der sozialpolitischen Aktivitäten westlicher Industriestaaten. Die hier zum Vorschein kommende Struktur der Sozialpolitik — etwa das Verhältnis von Transferleistungen zu Bildungs- und Gesundheitsausgaben — ermöglicht zusammen mit anderen Indikatoren — etwa dem Deckungsgrad der Sozialversicherung oder dem Anteil der Studenten aus Arbeiterfamilien — Rückschlüsse auf die „Offenheit“ der Sozialpolitik.

Die Korrelationsanalyse (Tabelle 3 im Anhang) widerlegt im Ganzen sowohl Raschkes Thesen als auch unsere provokatorischen Gegenthesen. Es bestehen offenbar kaum systematische Zusammenhänge zwischen Strukturmerkmalen der Interessenvermittlung durch das Parteiensystem bzw. Plebisziten und materieller Sozialpolitik¹³. Sperrklauseln, Parteiensysteme und Parteiorganisationen sowie plebiszitäre Elemente bilden lediglich Varianten eines Verfahrens, das für unterschiedlichste sozialpolitische Strategien offen ist. Wenn trotzdem ganz bestimmte Bedürfnisse und Politikoptionen, z.B. ökologische, ausgeschlossen oder benachteiligt werden, so liegt dies offenbar nicht an den Institutionen der Interessenvermittlung, sondern an vorgelagerten gesellschaftlichen Machtunterschieden.

Soweit der internationale Vergleich eine Beziehung zwischen Sozialstaatsindikatoren und Merkmalen politischer Willensbildungsinstitutionen und -prozesse erkennen läßt, sind es eher programmatische Merkmale der Parteienkonkurrenz, etwa die ideologische Distanz von Großparteien oder der Anteil von sozialstaatlichen Wertaussagen in den Programmen sozialdemokratischer Parteien, die materielle Wirksamkeit erlangen. So ist das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ im Verhältnis von männlichen und weiblichen Arbeitnehmern dort weitestgehend verwirklicht, wo der Wertgehalt sozialdemokratischer Programmatik besonders hoch ist ($r' 0.724$, $n' 11$). Die rein institutionellen Variablen wie „Proportionalität von Wahlsystemen“ oder „Stellenwert von Plebisziten“, die Raschke besonders betont, bleiben dagegen in ihren Wirkungen indifferent.

Es fällt auf, daß eine Variable — Staatsausgaben für Bildung und Gesundheit, also im wesentlichen für personenbezogene öffentliche Dienstleistungen — Zusammenhänge mit institutionellen Merkmalen der Parteienkonkurrenz aufweist (Programmatische Distanz — Bildungs-Gesundheitsausgaben, $r' 0.57$, $n' 18$, $p' 0.024$). Hier wird man die sozialstrukturellen Grundlagen von Parteiensystemen in eine Erklärung einbeziehen müssen. Der Zusammenhang geht vor allem auf Länder zurück, wo das bürgerliche Parteienlager stark zersplittert ist, demnach die Zahl der Parteien und die Fraktionalisierung des Parteiensystems hoch sind (bsp. Schweden, Frankreich, Dänemark) und viel für Bildung und Gesundheit ausgegeben wird. Da die Institutionen des Parteienwettbewerbs durchaus von vorgelagerten sozialstrukturellen Bedingungen und Konfliktlagen geprägt sind, die wiederum mit der politischen Kräfteverteilung korrelieren, wird hier die ursächliche Bedeutung genuin institutioneller Merkmale leicht überschätzt.

Das methodische Problem besteht darin, daß institutionelle Merkmale des Parteienwettbewerbs und der politischen Kräfteverteilung in ihren Auswirkungen auf die Politikentwicklung nicht immer fein zu trennen sind. Durch das Aufkommen der Grünen hat sich ja auch der bundesdeutsche Parteienwettbewerb verändert; und es ist nicht auszuschließen, daß, sollten die Grünen ihren Machtanteil vergrößern, dies institutionelle Reformen nach sich zöge. Wenn sich damit auch die materielle Politik ändert, wäre dies nicht unbedingt auf solche institutionellen Neuerungen zurückzuführen, sondern schlicht auf den gleichzeitig höheren Machtanteil der Grünen bzw. auf Interaktionseffekte zwischen beiden. Würde man solchen Interaktionseffekten weiter nachgehen und zudem — unter Einbeziehung von Zeitreihen — kurvilineare multivariate Zusammenhänge berücksichtigen, erlaubten die Daten vermutlich noch einige Einsichten.

Ein Ergebnis solcher weitergehenden Analysen deutet sich an. Die Politikfelder Bildung und Gesundheit spielen im politischen Wettbewerb offenbar eine stärkere Rolle als direkte Sozialtransfers oder Organisationsmerkmale der Sozialversicherung. Mit zunehmender programmatischer Distanz der beiden wichtigsten Parteien im Parteiensystem steigen die Ausgaben für Bildung und Gesundheit an (vgl. Schaubild 3 im Anhang). Dieser Befund kann nun aber nicht unbedingt im Sinne größerer politischer Gestaltungsfähigkeit bei zunehmender Parteienkonkurrenz gedeutet werden. Da entsprechende Zusammenhänge mit Indikatoren sozialer Gleichheit und der Umverteilungswirkung staatlicher Politik fehlen, kann von einem Mechanismus zur Gewinnung bestimmter, nicht unbedingt unterprivilegiertes, Wählerschichten ausgegangen werden. Eine soziale Öffnung der Sozialpolitik bei zunehmender Parteienkonkurrenz ist damit nicht verbunden.

6. „Offenheit“ oder Folgenlosigkeit des Parteienwettbewerbs?

Die international vergleichende Analyse zeigt, daß sowohl unterschiedliche sozialpolitische Inhalte in gleichen Institutionen der Willensbildung als auch ähnliche Inhalte in unterschiedlichen Strukturen transportiert oder zurückgehalten werden können. Die Tabellen und Schaubilder im Anhang illustrieren dieses Ergebnis. Damit ist indes nicht gesagt, daß politische Kräfteverhältnisse, etwa die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen, für das Zustandekommen bestimmter Politiken ebenfalls wirkungslos wären. Hier hat Manfred G. Schmidt (1982: 1988) für den Bereich der Sozialpolitik die wesentlichen Zusammenhänge aufgezeigt. Im Unterschied dazu erfassen unsere er-

klärende Variablen nicht die Machtverteilung im politischen Wettbewerb, sondern allein dessen institutionelle Form.

Die gefundenen Beziehungen gelten für die hier untersuchten liberal-demokratischen Systeme. Diese sind demnach — nicht nur in formalem Sinne — für eine Vielfalt sozialstaatlicher Konzeptionen offen. Auf anderem Wege kam Hans-Hermann Hartwich in seinem Buch „Sozialstaatspostulat und status-quo“ zu einem ähnlichen Ergebnis. Die status-quo Orientierung im „Sozialen Rechtsstaat“ ist nach seiner Analyse nicht der Struktur politischer Willensbildung anzulasten, sondern „es sind die gesellschaftlichen Produktions-, Privilegien- und Machtverhältnisse, die das herrschende Sozialstaatsmodell bestimmen“ (Hartwich 1970: 361). Darunter fallen die Organisation und Organisierbarkeit von Interessen, Merkmale des Bildungsystems und der Gesellschaftsstruktur, aber auch die Perzeption ökonomischer und politischer Sachzwänge in Wissenschaft und Medien. Die wesentlichen, den status-quo befestigenden Machtunterschiede konstituieren sich hier und nicht im Parteienwettbewerb, bei Wahlen oder auf Parteitag.

Der Verweis auf vorgelagerte, verfestigte gesellschaftliche Machtstrukturen erklärt jedoch nicht hinreichend den fehlenden Zusammenhang zwischen der Struktur des Parteienwettbewerbs und materieller Politik. Die Frage steht noch aus, ob die sozialen Machtunterschiede im Parteiensystem unverzerrt abgebildet und in politische Programme umgesetzt werden oder ob das Parteiensystem nur symbolische Politik produziert und deshalb für die materielle Politik gänzlich folgenlos bleibt. Wenn es gar nicht die maßgebliche Arena der Sozialpolitikentwicklung wäre, hätte dies in unserer Analyse ja ebenfalls Nullkorrelationen zur Folge.

Es gibt theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, die für die Gültigkeit beider These sprechen. Die erste wird von vergleichenden Untersuchungen zu korporatistischer Politikentwicklung und zum Zusammenhang von Parteienregierungen und materieller Politik partiell bestätigt (beispielsweise Stephens 1979; Wilensky 1981; Schmidt 1982). Demnach gibt es sozialdemokratische, christdemokratische und bürgerlich-konservative Wege zum Wohlfahrtsstaat, wobei insbesondere politische Gewerkschaftseinbindung und langdauernde sozialdemokratische Regierungsbeteiligung sowie die Konkurrenz starker sozialdemokratischer und christdemokratischer Parteien einen Sozialstaatsüberschuß bewirken (vgl. Wilensky 1981).

Spezielle Studien zur Sozialpolitikentwicklung (Rimlinger 1971; Heclo 1974) bewerten indes das Parteiensystem allenfalls als Nebenschauplatz. Die Programme der Sozialpolitik wurden meist in politi-

schen Arenen entworfen, die vom Parteienwettbewerb relativ abgeschottet waren. Regierungs- und Verwaltungsstrategien, der Einfluß gewachsener Wohlfahrtsbürokratien, korporatistische Interesseneinbindung oder das freie Kräftemessen im Verbändesystem bestimmen weit stärker die Sozialpolitik als Parteien, Parlamente und Wahlen.

Hecló (1974: 306) geht so weit anzunehmen, daß ein Großteil der Sozialpolitik „— ihre Entstehung, Fortschreibung oder Richtungsänderung — vor oder neben substantieller Machtausübung entschieden wird“, und zwar von Fachverwaltungen, Expertengremien und an der Spitze der Staatsadministration. Diese Entscheidungen basieren auf autonomen Lernprozessen und werden in Organisationen getroffen, die aufgrund ihrer Autonomie und Informationsvorsprünge in der Lage sind, längerfristige Konzeptionen zu entwickeln und durchzusetzen. Andererseits bewirkt die in der Bundesrepublik zunehmende Parteipolitisierung von Funktionseliten in Verwaltungen, Verbänden, Medien und im Bildungswesen eine enge Verflechtung politischer Arenen mit dem Parteiensystem (Derlien 1988). Insofern sind die außerparlamentarischen Entscheidungszentren zwar nicht direkt durch den Parteienwettbewerb gesteuert, aber stehen mit ihm in enger Verbindung. Dadurch entstehen gegenläufige Tendenzen von Öffnung und Schließung: Einerseits treibt die zunehmende Parteipolitisierung von Staat und Gesellschaft die Öffnung des Parteiensystems nach außen weiter voran. Andererseits bedingt sie Strategien der „sozialen Schließung“ in anderen, dem Parteeinfluß ausgesetzten Institutionen, weil dort die Eintrittsbarrieren für parteiferne Personen oder Gruppen höher werden. Die politische Willensbildung wird dadurch parteienzentrierter. Sie bleibt aber — solange der Parteienwettbewerb funktioniert — im Ganzen unspezifisch.

Die volle Ausbildung und Ausbreitung der unspezifischen, „opportunistischen“ Durchlaßkriterien konkurrierender Großparteien hat der von Raschke geforderten ökologischen Orientierung der Politik bisher nur genützt. Offensichtlich bewirkt gerade die Selektivität des Parteienwettbewerbs eine interessenpolitische Öffnung der Politik, möglicherweise sogar Elemente von „Richtungswechsel“ ohne „Machtwechsel“. Wir finden zum Beispiel als Folge des Auftretens der „Grünen“ bei anderen Parteien eine strategische „Öffnung“ für deren Anliegen, die mit den Mechanismen des Parteienwettbewerbs erklärt werden kann. Raschke mag einwenden, dies sei ein symbolischer oder wenigstens so verwässerter Richtungswechsel, daß er schon wieder Ausschließungseffekte habe. Aber wenn seine einseitig restriktionstheoretische Sicht des Parteienwettbewerbs richtig wäre, dann müßte erwartet werden, daß die „Grünen“, wenn sie an einem Machtwechsel beteiligt sein soll-

ten, damit auch — und in dem Maße, in dem sie weiterhin dem Parteienwettbewerb ausgesetzt blieben — die Fähigkeit zur Artikulation und Durchsetzung ihrer ursprünglichen Werte einbüßen. Eben das ist ja auch die Sorge der Fundamentalisten. Letztlich bliebe so zum Parteienwettbewerb nur die Alternative einer ökologischen Diktatur á la Wolfgang Harich.

7. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Die theoretische Analyse der Wirkungen des Parteienwettbewerbs steht seit vielen Jahren im Bann einer Perspektive, die auf Talcott Parsons' Aufsatz „Voting and the equilibrium of the American political System“ zurückgeht. Danach ermöglicht der Parteienwettbewerb die Mobilisierung generalisierter Unterstützung auf dem Wege der Trennung individueller Motive eines Wählers von den Konsequenzen seiner Stimmabgabe. Diese Trennung konstituiert nach Parsons (1952; bes. 87 ff) die Handlungsfähigkeit und Integrationsleistung jeder auf Wahlen beruhenden politischen Organisation. Die linke Rezeption hat die „constraints“ dieser Art politischer Willensbildung betont. Es ist ganz unbestreitbar, daß Parteienwettbewerb immer auch Interessenberücksichtigung ausschließt: das ist die Logik des Mehrheitsprinzips. Aber darüber gerät allzu leicht der andere Aspekt aus dem Blickfeld, nämlich die „opportunities“, die strukturellen Anpassungs- und Innovationspotentiale, die auch Öffnungschancen im interessentheoretischen Sinn enthalten. Der politische Wettbewerb zwingt die Beteiligten, und dabei insbesondere auch ideologisch amorphe Großparteien zu Strategien der Öffnung gegenüber neuen gesellschaftlichen Bedürfnissen und den sie repräsentierenden Gruppen. Seine Regeln restringieren deshalb nicht die Inhalte politischer Entscheidungen.

Tatsächlich zeigt der Vergleich von Indikatoren der materiellen Politikentwicklung mit institutionellen Merkmalen der Wahl- und Parteiensysteme westlicher Industrieländer kaum systematische Zusammenhänge. Diese Systeme sind offenbar zum Transport unterschiedlichster Politikinhalt geeignet. Wenn trotzdem im politischen Prozeß bestimmte Interessen ständig privilegiert werden, so ist dies zuletzt den Folgen des Parteienwettbewerbs und unterschiedlicher Wahlsysteme zuzuschreiben.

Luhmann (1969: 163) hat auf die Frage der Selektionswirkungen konkurrenzdemokratischer Institutionen eine systemtheoretische Antwort, die mit den Ergebnissen unserer empirischen Analyse übereinstimmt. Sie läßt im Einzelfall offen, ob durch den Parteienwettbewerb

gesellschaftliche Bedürfnisse umgeformt, sequentiell befriedigt oder ins politisch Irrelevante abgeleitet werden:

„Das Verfahren der politischen Wahl eignet sich ... kaum dazu, wesentliche gesellschaftliche Konflikte durch ‚das Volk selbst‘ entscheiden zu lassen. Aber es eignet sich dazu, diese Konflikte in das politische System hinein- statt aus ihm herauszuleiten. Es muß als erste Stufe eines gestaffelten Prozesses der Absorption von Konflikten begriffen werden. Denn wo nur Wahlgewinne zu legitimer Macht führen und Wahlverluste Macht kosten, müssen die Parteien sich den offenen, auf Entscheidung drängenden gesellschaftlichen Konflikten stellen. Sie müssen, wenn nicht in, so vor oder nach der Wahl, Wege suchen, divergierende Forderungen miteinander zu versöhnen, nacheinander zu befriedigen, umzuformen oder ins politisch irrelevante abzuleiten — sei es durch parteiinterne Selektions- und Ausgleichsprozesse, sei es durch zwischenparteiliche Koalitionsverhandlungen“.

Damit ist der allenfalls schwache Zusammenhang von Struktur und Ergebnissen politischer Willensbildung noch nicht hinreichend erklärt. Hinzu kommt die Abhängigkeit des politischen Wettbewerbs von vorgelagerten gesellschaftlichen Machtstrukturen, die sich im Parteiensystem fortsetzen und dessen substantiellen Gehalt bestimmen. Diese externe Instrumentalisierung des politischen Institutionensystems ist eine direkt Folge seiner Offenheit für die verschiedensten Interessen. Sofern im Parteiensystem abgebildete gesellschaftliche Machtunterschiede die materielle Politik bestimmen, geschieht dies unabhängig von den hier untersuchten institutionellen Details.

Bedeutsam ist weiterhin die Fähigkeit der Parteien, andere Akteure durch „funktionale Politisierung“ (Derlien) an sich zu binden, sowie die Möglichkeit, Konflikte vom Parteiensystem in andere Arenen der Interessenvermittlung und Entscheidungsfindung auszulagern. Zu nennen sind Gerichte, Verbände, Referenda, Institutionen der Politikberatung oder korporatistische Gremien. Solche Mechanismen der Parteipolitisierung und Konfliktverlagerung können gemeinsam oder unabhängig auftreten. Sie tragen zur Unbestimmtheit der Selektionswirkungen des Parteiensystems bei, insofern sie seine Öffnung nach außen bedingen und die Parteien von unmittelbarem Entscheidungsdruck entlasten. Die auftretenden Effekte — ideologische Kontrastminderung und Zuständigkeitsverlust in bestimmten politischen Fragen — lassen schließlich die Steuerungsfunktion des Parteiensystems aus anderen als den von Luhmann genannten Gründen fraglich erscheinen.

Es gibt demnach drei prinzipielle Erklärungsansätze für die empirisch festgestellte Unabhängigkeit materieller Politiken von institutionellen Merkmalen des Parteienwettbewerbs:

1. Die Selektionswirkungen des Parteienwettbewerbs bleiben *systembedingt unspezifisch*, weil seine Funktion gerade darin besteht, die

Legitimationsbeschaffung von der Festlegung inhaltlicher Entscheidungen zu trennen. Gleichwohl wird im Parteiensystem materielle Politik entschieden — allerdings nach „opportunistischen“ Systemkriterien und im Ganzen losgelöst von konkreten Interessen (Luhmann 1969).

2. Vorgelagerte, historisch und national variierende, *soziale Machtunterschiede* überformen die strukturellen Selektivitäten der politischen Willensbildung im Parteiensystem (Kirchheimer 1981)⁴⁴.
3. Die Auslagerung bestimmter Konfliktmaterien und ideologische Kontrastminderung reduzieren die Funktion des Parteienwettbewerbs ganz auf die Erzeugung eines *diffusen Richtungskonsenses*. Die tatsächlichen Entscheidungen fallen woanders (Habermas 1973).

Diese drei Argumentationslinien schließen einander nicht aus. Ihre jeweilige Geltung ist nur empirisch feststellbar. So variieren die Möglichkeiten, politische Entscheidungen in Subsysteme korporatistischer Verbände einbindung oder der Rechtsprechung auszulagern im internationalen Vergleich und nach Politikbereichen erheblich. Verbände einbindung kann wiederum auf gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Organisationsparameter wie Zentralisierung, Spezialisierung, Ausdifferenzierung, etc. sowie auf Leistungsdefizite von Parteiensystemen zurückgeführt werden. Solche länderspezifischen Zusammenhänge haben sich in langen Entwicklungsabfolgen aufgeschichtet und verfestigt (Czada 1988). Sie sind dafür verantwortlich, daß formal gleiche Institutionen in verschiedenen Ländern unterschiedlich funktionieren. Ihre spezifischen Selektivitäten lassen sich deshalb nicht theoretisch, sondern nur im Kontext nationaler Muster der Interessenvermittlung und ihrer historischen Genese bestimmen.

Für die politische Praxis lauten die Schlußfolgerungen: Da institutionelle Feinheiten der auf Wahlen beruhenden Repräsentationsmechanismen für die materielle Politik weitgehend folgenlos bleiben, würden Neuerungen, etwa eine Beseitigung der 5-Prozent-Hürde oder der von Raschke so optimistisch beurteilte Einbau „plebiszitärer Elemente“, das Werte- und Leistungsprofil des Wohlfahrtsstaates *ceteris paribus* nicht wesentlich verändern. Längerfristige, durch komplexe Interaktionseffekte etwa zwischen Wahl- und Parteiensystemen verursachte Kräfteverschiebungen sind dagegen historisch kontingent und vom politischen Gesamtsystem abhängig. Sie sind deshalb nur schwer voraussehbar. Für die Bundesrepublik könnten historische Erfahrungen durchaus gegen eine Abschaffung der Sperrklausel und Einfüh-

rung direktdemokratischer Repräsentationsmechanismen sprechen, und auch im Kontext ihres gegenwärtigen, hoch differenzierten und vergleichsweise offenen Institutionengefüges sind die Vorteile solcher Neuerungen kaum erkennbar.

Anmerkungen

- 1 Kritisch zur Responsivität des politischen Systems, insbesondere des Parteienwettbewerbs, äußern sich etwa Roth (1980), Raschke (1980), Hennis (1983) Guggenberger (1983), Guggenberger/Offe (1984), Offe (1985), Wiesendahl (1987). Sie artikulieren mit unterschiedlicher Begründung die Mehrheitsmeinung: Umfragen zufolge sind mehr als zwei Drittel der Bevölkerung der Ansicht, daß sich Politiker nicht viel darum kümmern, wie die Leute denken, daß Abgeordnete den Kontakt mit dem Volk schnell verlieren und die Parteien nur die Stimmen der Wähler wollen, „ihre Ansichten interessieren sie nicht“ (Bürklin 1984: 122).
- 2 Etwa Offe (1972), Habermas (1974), Luhmann (1969), Hartwich (1979), Bachrach/Baratz (1977).
- 3 Der Begriff der „multi-policy-party“ wird von Mintzel kritisch gegen den der „Volkspartei“ oder „catch-all-party“ ins Feld geführt (Mintzel 1988). Zwar vereinen diese Parteien eine Vielzahl, auch widersprüchlicher Politikziele und Programmelemente (vgl. Schmid 1988), trotzdem können sie nicht alle Interessen und Bedürfnisse zufriedenstellen. Sie sind demnach auch nicht von jedem Wahlbürger, also dem ganzen Volk wählbar, sondern „müssen zwangsläufig bestimmte soziokulturelle und sozioökonomische Teilbereiche Kleinparteien überlassen“ (Mintzel 1988:31). Trotzdem bildet der Begriff der „Volkspartei“ eine sinnvolle Abgrenzung zur klassengebundenen Großpartei — er unterstreicht die gewachsene Bedeutung politisch indifferenter Wählergruppen für den Parteienwettbewerb und enthält eine Kritik der „Links-Rechts-Dimension“ als Grundlage des Parteiensystems (vgl. Keman 1988).
- 4 Kirchheimer (1974: 80).
- 5 Weber WuG; 23.
- 6 Vobruba 1983.
- 7 Die Wahlbeteiligung (87,1 Prozent im langjährigen Durchschnitt von 1946 — 80) in der Bundesrepublik ist vor diesem Hintergrund auffallend hoch. Im internationalen Vergleich übertreffen sie in der Gruppe der Länder ohne landesweite Wahlpflicht nur Island (90,1 Prozent), die Niederlande (90,0) und Österreich (94,0).
- 8 Vgl. Hirschman 1984.
- 9 Vgl. die Strategie des CDU-Generalsekretärs Heiner Geißler, durch Gründung neuer Parteigruppierungen — Schülerunion, Seniorenunion, Frauenunion — unterschiedliche Wählergruppen in die Partei zu integrieren. Ohne diese organisatorische Binnendifferenzierung wäre eine Großpartei wie die CDU kaum steuerbar.
- 10 Hierzu hat gerade Raschke ausführlich publiziert. Raschke (1974) zufolge ist es der Parteienwettbewerb, der die Entfaltungsmöglichkeit innerparteilicher Gruppierungen auf dem Wege der Integration und Repression einschränkt. Die von ihm beschriebenen Prozesse innerparteilicher Disziplinierung sind nun aber gerade eine Folge der Offenheit des Parteienwettbewerbs und der Parteien. Sowohl der offen ausgetragene innerparteiliche Konflikt als auch mangelnde Anpassungsfähigkeit an neue Bedürfnisse schmälern nämlich die Wahlchancen einer

Partei. Die Offenheit von Parteien und des Parteienwettbewerbs begrenzt deshalb die „Übertragung des innerparteilichen Faktionalismus in Parlament und Regierung“ (ebenda; 266) ebenso wie die Oligarchisierung von Parteien. Gerade aus sozialer Öffnung resultieren somit jene Handlungszwänge, die — systemisch betrachtet — Selektivität und Anpassung erst ermöglichen.

- 11 Die „Mediatisierung des Volkes durch die Parteien“ hat Leibholz (1974; 121) mit guten Gründen gegen ihre Kritiker verteidigt: „Wenn man daher noch heute von einer Entmachtung des Volkes durch die Parteien spricht und in diesen nichts anderes sieht wie oligarchische Herrschaftsgruppen, die infolge ihrer gesellschaftlichen Verflechtung die politische Einheit von Volk und Staat und damit die ‚wahre Demokratie‘ gefährden so ist diese politische Neoromantik deshalb heute so gefährlich (...), weil sie durch ihre unklare Zielsetzung ganz heterogene Elemente zu einer Opposition zusammenzuführen vermag“.
- 12 vgl. Wilensky 1981
- 13 Die sehr starken Zusammenhänge von „Zwischen-Block-Wählerfluktuation“, Disproportionalität von Wahlsystemen und Ungleichheit der Vermögensverteilung (r. .891 / .556) bilden eine Ausnahme, der hier nicht weiter nachgegangen werden kann. Merkmale der Vermögensverteilung können sehr stark von sozialpolitischen Umverteilungsindikatoren abweichen (bsp. Frankreich mit höchster Ungleichheit der Vermögen, gleichwohl stark ausgeprägten Sozialtransfers). Insofern repräsentiert der GINI-Index eine eigene Dimension von Verteilungsmerkmalen, die hier nicht im Vordergrund stehen.
- 14 Diese Machtunterschiede können ihrerseits politökonomisch aus der strukturellen Abhängigkeit des Staates von der kapitalistischen Ökonomie erklärt werden (Offe 1972). Der Parteienwettbewerb hat aber diese sozialen Unterschiede weder verursacht, noch wirken sie durch ihn fort oder werden gar von ihm gesteigert. Wenn dies so wäre, hätten sich im internationalen Vergleich von Merkmalen des Parteienwettbewerbs und Indikatoren der sozialen Gleichheit (vgl. Anhang) systematische Zusammenhänge finden müssen.

Literaturverzeichnis

- Alber, Jens, 1982: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa, Frankfurt/M, New York
- Andrain, Charles, 1985: Social Policies in Western Industrial Societies, Berkeley
- Armingeon, Klaus, 1983: Ungleichheit, in: Schmidt, Manfred, G. (Hrsg.) a.a.O.; 439-448
- Beyme, Klaus von, 1984: Parteien in westlichen Demokratien, München
- Beyme, Klaus von, 1985: Political Parties in Western Democracies, Aldershot (Gower)
- Bogdanor, Vernon, David Butler (Hrsg), 1983: Democracy and Elections. Electoral Systems and their Political Consequences, Cambridge, London (Cambridge Univ. Press)
- Budge, Ian und Hans Keman, 1989: How Party Government Works. Testing a Theory of Formation, Functioning and Termination in 20 Democracies, Cambridge, London (Cambridge Univ. Press)
- Budge, Ian, David Robertson, Earl Derek (Hrsg), 1987: Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analysis of Post-War Election Programmes in 19 Democracies, Cambridge, London (Cambridge Univ. Press)

- Bürklin, Wilhelm, P, 1984: Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensystem, Opladen
- Butler, David und Austin Ranney (Hrsg.), 1978: Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory, Washington (AEI)
- Czada, Roland, 1988: Bestimmungsfaktoren und Genese politischer Gewerkschaftseinbindung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Opladen; 178-195
- Chambers, John. M., William S. Cleveland, B. Kleiner, P.A. Tuckey, 1983: Graphical Methods for Data Analysis, Boston (Duxbury Press)
- Derlien, Hans-Ulrich, 1988: Verwaltung zwischen Berufsbeamtentum und Parteipolitik: Personalrekrutierung und Personalpatronage im öffentlichen Dienst, in: Politische Bildung 21; S 57-72
- Greven, Michael, T., 1987: Parteimitglieder, Opladen
- Guggenberger, Bernd, 1978: Bürgerinitiativen — oder: Wie repräsentativ ist die „Repräsentative Demokratie“ in der Bundesrepublik? in: ders/U. Kempf (Hrsg.), Bürgerinitiativen und repräsentatives System, Opladen; 174-188
- Guggenberger, Bernd, 1983: Umweltschutz und neue Parteibewegung. Wieviel Zukunft hat die Volksparteiendemokratie?, in: Krockow, Christian Graf von (Hrsg.) a.a.O.; 75-104
- Habermas, Jürgen, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/M
- Hartwich, Hans-Hermann, 1979: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Opladen
- Heelo, Hugh, 1974: Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance, New Haven, London (Vale Univ. Press)
- Hennis, Wilhelm, 1983: Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates, in: Korockow, Christian Graf von (Hrsg.) a.a.O.; 28-46
- Hirschman, Albert, O., 1984: Engagement und Enttäuschung, Frankfurt/M
- Holmstedt Margareta und Tbwelise Schou, 1987: Sweden and Denmark 1945-1982: Election Programmes in the Scandinavian Setting, in: Ian Budge, et. al. (Hrsg) a.a.O.; 177-205
- Horner, Franz, 1987: Austria 1945-1978, in: Ian Budge et. al. (Hrsg) a.a.O.; 270-293
- ILO, versch. Jahre: The Cost of Social Security, Genf
- Inglehard, Ronald und Hans-Dieter Klingemann, 1976: Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics, in: Budge, Ian, I. Crewe und D. Farbe, Party Identification and beyond. Representation of Voting and Party Competition, London (John Wiley and Sons); 243-273
- Keman, Hans, 1988: The Development towards Surplus Welfare: Social democratic Politics and Policies in Advanced Capitalist Democracies (1965 — 1984), Amsterdam (CT Press)
- Kirchheimer, Otto, 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6; 20-41
- Kirchheimer, Otto, 1974: Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat, Frankfurt/M
- Kirchheimer, Otto, 1981: Von der Weimarer Republik zum Faschismus: Die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung (Hrsg. von Wolfgang Luthardt), Frankfurt/M
- Klingemann, Hans-Dieter, 1987: Electoral programmes in West Germany 1949-1980: explorations in the nature of political controversy, in: Ian Budge et. al. (Hrsg) a.a.O.; 294-323

- Krockow, Christian Graf von (Hrsg.): Brauchen wir ein neues Parteiensystem?, Frankfurt/M
- Leibholz, Gerhard, 1974: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Frankfurt/M
- Lijphart, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven, London (Yale Univ. Press)
- Luhmann, Niklas, 1969: Legitimation durch Verfahren, Neuwied
- Luhmann, Niklas, 1987: Soziale Systeme, Frankfurt/M
- Luthardt, Wolfgang 1988: Parlamentarische Demokratie, Formen direkter Demokratie, Partizipation, in: Recht und Politik 24; 40-49
- Mintzel, Alf 1984: Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, Opladen
- Mintzel, Alf 1988: Großparteien in der Bundesrepublik. Thesen zu ihrer Entwicklung und Situation, Passau/Berlin (Ms. Symposium „Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, 25/26. Nov. 1988 in Berlin)
- Nohlen, Dieter, 1983: Wahlsysteme, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) a.a.O., 489-496
- OECD, 1979: The 1978 Tax/Benefit Position of a Typical Worker, Paris
- Offe, Claus, 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main
- Offe, Claus, 1985: New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics, in: Social Research 52; 817-868
- Olson, Mancur, 1967: Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen
- Parsons, Talcott, 1959: „Voting“ and the Equilibrium of the American Political System, in: Burdick, Eugene und Arthur J. Brodbeck (Hrsg.), American Voting Behavior, Glencoe Ill.; 80-120
- Raschke, Joachim, 1965: Wahlen und Wahlrecht, Berlin
- Raschke, Joachim, 1974: Innerparteiliche Opposition. Die Linke in der Berliner SPD, Hamburg
- Raschke, Joachim, 1980: Politik und Wertewandel in den westlichen Demokratien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 36; 23-45
- Rimlinger, Gaston, V., 1971: Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia, New York (Wiely)
- Rose, Richard, 1983: Elections and electoral Systems: choices and alternatives, in: Bogdanor, Vernon und David Butler, a.a.O.; 20-45
- Roth, Roland (Hrsg.), 1980: Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, Frankfurt /M
- Sartori, Giovanni, 1976: Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, vol. 1, Cambridge, London (Cambridge Univ. Press)
- Scharpf, Fritz 1975: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- Schmid, Josef, 1988: Landesverbände und Bundespartei der CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Konstanz (Ms. Diss. Soz.wiss.Fak.)
- Schmidt, Manfred, G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Frankfurt/Main, New York
- Schmidt, Manfred G., 1984: Demokratie, Wohlfahrtsstaat und neue soziale Bewegungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/84; 3-14
- Schmidt, Manfred, G., 1988: Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen
- Steffani, Winfried, 1987: Mehrheitsentscheidung und Minderheiten in der pluralisti-

- sehen Verfassungsdemokratie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17; 569-586
- Smith, Gordon, 1976: The Functional Properties of the Referendum. in : European Journal of Political Research 4; 6-23
- Vobruba, Georg, 1983: Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt/M
- Weber, Max 1925: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen
- Wiesendahl, Elmar, 1987: Neue Soziale Bewegungen und moderne Demokratietheorie. Demokratische Elitenherrschaft in der Krise, in: Roth Roland und Dieter Rucht, Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Bundeszentrale für Politische Bildung); 364-384
- Wilensky, Harold, 1981: Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism. The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development, in: Flora Peter und Arnold Heidenheimer, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, London (Transaction Books);
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/Main

Anhang

Tabelle 1: Strukturmerkmale von Wahl- und Parteiensystemen in westlichen Industrieländern

	Proportionalität	Disproportionalität v. Großpart.	Prag. Distanz v. Großpart.	Inter-Block Flukt.	Fraktionalisierung	Polarisierung	Zahl rel. Part.	Gravität ^a	Zahl effekt. Part.	Werte in Progr. ^b	Referenda ^c
Australien	87	5.6	4.6	2.7	7.0	4.0	2.50	1	2.50	22.8	18
Belgien	91	2.2	4.6	3.1	15.0	5.0	6.70	2	3.70	26.5	1
BR Deusch	96	2.1	1.2	3.9	8.0	15.0	3.00	4	2.60	20.4	0
Dänemark	97	11.9	6.1	5.0	18.0	18.0	8.30	5	4.30	36.6	11
Finland	96	1.6	6.6	2.6	17.0	13.0	7.30	-1	5.00	-	0
Frankreich	79	12.3	6.7	7.7	16.0	14.0	6.30	3	3.30	20.9	10
Großbritannien	85	6.2	4.9	3.4	5.0	12.0	3.50	2	2.10	25.4	1
Irland	»6	2.4	5.0	4.8	1.0	1.0	3.00	1	2.80	34.1	8
Italien	96	2.2	7.7	5.8	14.0	17.0	7.70	5	3.50	16.8	4
Japan	91	4.2	—	0.1	11.0	16.0	6.00	4	3.10	11.5	0
Kanada	KR	8.1	4.0	2.5	4.0	2.5	2.50	1	2.40	26.0	0
Neuseeland	HO	6.3	2.2	1.2	3.0	7.0	3.00	2	2.00	33.8	17
Niederlande	96	1.1	6.4	3.8	9.5	6.0	7.00	2	4.90	29.5	0
Norwegen	91	3.1	6.4	1.5	9.5	11.0	6.70	3	3.20	—	1
Österreich	99	2.0	4.0	1.3	6.0	8.0	3.00	2	2.20	29.9	1
Schweden	96	1.2	5.6	1.3	12.0	9.0	5.00	3	3.20	41.9	3
Schweiz	96	1.5	—	1.5	13.0	10.0	9.00	1	5.00	—	169
USA	94	6.6	—	—	2.0	2.5	2.00	—	1.90	—	0

Anmerkungen:

- Der Proportionalitätsindex basiert auf der von 100 subtrahierten Summe der Abweichungen von Stimmen- und Sitzanteilen der im Parlament vertretenen Parteien geteilt durch zwei im Zeitraum 1945 — 80 (Rose 1983; 41).
- Der Index der Disproportionalität mißt die durchschnittliche Abweichung von Stimmen- und Sitzanteilen der beiden größten Parteien in den Wahlen zwischen 1945 und 80 (Lijphart 1984; 160ff)
- Die programmatische Distanz von Großparteien basiert auf Inhaltsanalysen der Parteiprogramme der beiden größten Parteien zwischen 1945 und 1982 (aus: Keman 1988; 176, vgl. Budge 1989)
- Die „Inter-Block-Fluktuation“ mißt den durchschnittlichen Zwischenblock (Rechts-Links) Wechselwähleranteil aufeinanderfolgender Wahlen an den Gesamtstimmen (Keman 1988; 176). Sie zeigt die im Wahlkampf zwischen

- Rechts und Links umstimmbaren und deshalb für die Regierungsbildung meistens entscheidenden Stimmen.
- 5 Die Fraktionalisierungsskala (Rangordnung) basiert auf der multidimensionalen Klassifizierung von Parteiensystemen von Gross und Sigleman (1984). Als Grundlage dienten Daten zur Zahl und Stärke aller Parteien in nationalen Parteiensystemen am 31. Dez. 1978 (Frakt. = $1 - T_i$, wobei T_i = Stimmenanteil der i -ten Partei, vgl. FN 8)
 - 6 Ideologische Polarisierung (Rangskala) basiert auf den Verhältnissen von Stimmenanteilen und Differenzen ideologischer Positionen von Parteien auf der Links-Rechts-Skala (Gross/Sigleman 1984; 467 ff).
 - 7 Die Zahl relevanter Parteien gibt an, wieviele Parteien im Durchschnitt von 1965 bis 1984 an Regierungskoalitionen beteiligt waren oder durch ihre Tolerierung Regierungsbildungen ermöglichten (aus: Keman 1988; 163, vgl. v. Beyme 1985; 260, Sartori 1976; 121 ff, 300ff.)
 - 8 Die Gravität von Parteiensystemen bezeichnet das Verhältnis hegemonialer Großparteien zu Kleinparteien in einem Parteiensystem. Sie wächst mit dem Stimmenanteil großer Parteien und dem Ausmaß von Fraktionalisierung und Polarisierung im Parteiensystem (vgl. Gross/Sigleman 1988). Sie basiert hier auf einem Verfahren multidimensionaler Skalierung und ist in einer fünfstufigen Rangskala dargestellt.
 - 9 Die Zahl effektiver Parteien berechnet Lijphardt (1984;120) nach der Formel $Pe = 1/p_i$, wobei p der Anteil der Sitze der i -ten Partei. Der Index läßt sich durch lineare Transformation auf den Fraktionalisierungsinde von Ray und Taylor (1970) zurückführen. Im Unterschied zum hier verwendeten Fraktionalisierungsinde von Gross/Sigleman (1983, vgl. FN 5) benutzt Lijphardt andere Datengrundlagen und berechnet Durchschnittswerte für den Zeitraum von 1945 bis 1980.
 - 10 Anteil programmatischer Aussagen zu den Zielen sozialstaatliche Umverteilung und Wirtschaftsintervention in der Programmatik sozialdemokratischer Parteien (aus: Keman 1988; 185, berechnet auf der Grundlage von Daten des international vergleichenden „Manifesto-Projekts“ zur programmatischen Entwicklung von Parteien in 19 westlichen Industriestaaten (Budge et. al. 1986).
 - 11 Anzahl von abgehaltenen nationalen Referenden zwischen 1945 und 1980 (vgl. Lijphardt 1984).

Tabelle 2: Sozialstaats- und Verteilungsindikatoren westlicher Industrieländer

	GINI	Umverteilungswirkung	Stud. aus AN-Fam.'	Frauenlöhne % Männerl.	Deckungsgrad Sozvers.	Ausg. f. Bildung, Gesundh.	Sozialtransfers	Sozial ausg. quote
Australien	0.312	118.8	0.24	77.4	82.0	9.8	7.8	12.1
Belgien	—	121.2	0.41	09.7	87.0	11.7	L8.1	25.9
BRDeutschl.	0.383	119.0	0.24	72.8	81.8	1 0.4	15.4	23.8
Dänemark	-	115.7	0.30	86.4	81.0	13.3	13.5	26.9
Finnland	—	117.2	0.41	75.3	83.3	11.8	8.6	15.0
Frankreich	0.416	120.6	0.25	76.8	86.8	12.7	20.7	26.8
Großbritannien	0.344	116.0	0.86	69.1	86.6	10.4	10.5	17.7
Irland	-	117.1	0.16	66.6	75.3	12.5	10.7	21.7
Italien	—	109.3	0.33	-	71.3	1 1.0	15.0	18.2
Japan	0.316	106.2	0.20	44.9	-	8.4	8.0	10.9
Kanada	0.364	116.1	-	—	-	11.4	9 1	5.1
Neuseeland	-	111.2	-	72.4	-	8.5	-	14.4
Niederlande	0.354	115.8	0.20	80.4	85.0	12.5	21.9	28.6
Norwegen	0.307	117.6	0.34	80.5	91.5	12.7	13.4	20.3
Österreich	—	123.0	—	-	—	5.0	17 5	22.4
Schweden	0.302	116.8	0.27	89.3	86.8	13.9	14.7	32.0
Schweiz	—	110.3	0.26	67.2	71.3	10 1	11.1	13.8
USA	0.382	109.8	0.62	-	-	9.1	9 0	12.2

Anmerkungen:

- 1 GINI-Index der Einkommensverteilung um 1970 (Armingeon 1983; 440)
- 2 Umverteilungswirkungen staatlicher Sozial- und Steuerpolitik, gemessen als Prozentdifferenz des verfügbaren Einkommens einer Industriearbeiterfamilie mit zwei Kindern und eines alleinstehenden Industriearbeiters (OECD 1979).
- 3 Anteil von Studenten aus Arbeitnehmerfamilien (Armingeon 1983; 440)
- 4 Frauenlöhne in Prozent der Männerlöhne (ebenda)
- 5 Deckungsgrad der gesetzlichen Sozialversicherung (Alber 1982)
- 6 Staatsausgaben für Bildung und Gesundheit (Keman 1988)
- 7 Sozialtransfers (Keman 1988)
- 8 Sozialausgabenquote (ILO, The Cost of Social Security)

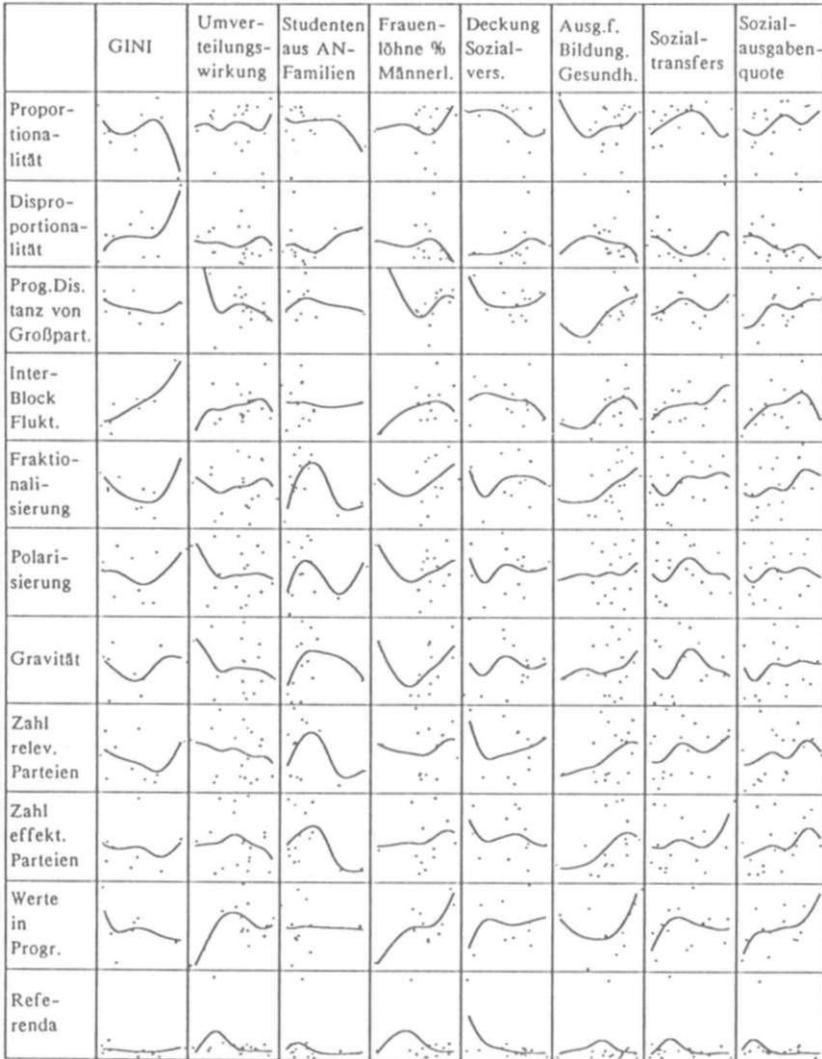
Tabelle 3: Korrelationen zwischen institutionellen Merkmalen politischer Willensbildung und Sozialstaatsindikatoren¹

	GINI Ungleichheit	Umverteilungswirkung	Studenten aus AN-Fam.	Frauenlöhne % Männerl.	Deckung soz.vers.	Ausg. f. Bild, und Gesundh.	Sozialtransfers	Sozialausgabenquote
Proportionalität	-0.259	0.000	-0.283	0.126	-0.433	0.004	0.039	0.266
Disproportionalität	0.556	0.049	0.231	-0.148	0.295	-0.077	-0.043	-0.282
Programm. Distanz	...	-0.220	-0.131	0.554	-0.275	0.577	0.230	0.378
Zwischen-Block-Flukt.	...	0.260	-0.019	0.318	-0.188	0.463	0.441	0.409
Fraktionalisierung	-0.162	0.057	0.187	0.334	0.044	0.465	0.307	0.403
Polarisierung	0.088	-0.159	0.063	0.081	-0.201	0.141	0.161	0.161
Gravität	0.060	-0.166	0.240	0.336	-0.024	0.265	0.186	0.301
Zahl relev. Parteien	0.145	-0.187	-0.264	0.102	-0.190	0.428	0.288	0.287
Zahl effekt. Parteien	-0.078	-0.065	-0.384	0.179	-0.227	0.477	0.240	0.326
Wertgehalt Sozdem.	-0.288	0.326	-0.017	0.724	0.327	0.335	0.173	0.546
Referenda	-0.057	-0.289	0.160	-0.138	-0.553	-0.082	-0.139	-0.263

Anmerkungen:

- 1 Datenquellen, Erläuterungen der Variablen und jeweilige Zahl der Fälle, siehe Tabellen 1 und 2. Einige Zusammenhänge basieren auf der Wirkung von Extremwerten, die sich insbesondere bei kleinen Fallzahlen auswirken. Hier sind es insbesondere die institutionellen Besonderheiten und Sozialindikatoren von Frankreich, Großbritannien, Schweden, Norwegen und Niederlande. Vor allem der Zusammenhang von Disproportionalität des Wahlsystems und dem GINI-Koeffizienten als Ungleichheitsindikator beruht auf der extremen Disproportionalität des französischen Wahlsystems und der gleichzeitig hohen Ungleichheit in der Einkommenverteilung. Solche Verteilungscharakteristiken werden in der „Scatterplot-Matrix“ (Schaubild 3) erkennbar.
- 2 Spearman-Rangkorrelationskoeffizienten, sonst Parson-Korrelationen.
- 3 Zahl der Fälle unter 10. Die Zusammenhänge sind hier so stark zufallsabhängig, daß sie von der Analyse ausgenommen wurden. Selbst hohe Korrelationen bis 0.7 können hier nicht mehr als überzufällig ($p = 0,01$) angesehen werden.

Schaubild 3: Matrix der Streudiagramme politisch-institutioneller Variablen und Sozialstaatsindikatoren



Anmerkungen

Wegen der kleinen Zahl der Fälle und der daraus resultierenden Anfälligkeit statistischer Zusammenhangsmaße für Extremwerte, empfiehlt sich für international vergleichende Analysen die zusätzliche Auswertung von Streudiagrammen. Die dargestellte „Scatterplot-Matrix“ enthält Polygonzüge, die auf der Methode der kleinsten Quadrate lokal gewichteter Residuen beruhen (vgl. Chambers et al. 1983). Die Streudiagramme und Kurven zeigen deutlich, daß kaum lineare oder sonst auf eine Weise interpretierbare Zusammenhänge zwischen den hier einbezogenen politisch-institutionellen Variablen und Sozialstaatsindikatoren bestehen.