

Ann-Kristin Kölln

Wie reagieren Parteien auf den Mitglieder- schwund?





Ann-Kristin Kölln

Wie reagieren Parteien auf den Mitglieder- schwund?

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig.

Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2014, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung: studio kruska kommunikationsdesign, Berlin.

Druck: Druck- und Verlagshaus Fromm GmbH & Co. KG, Osnabrück.

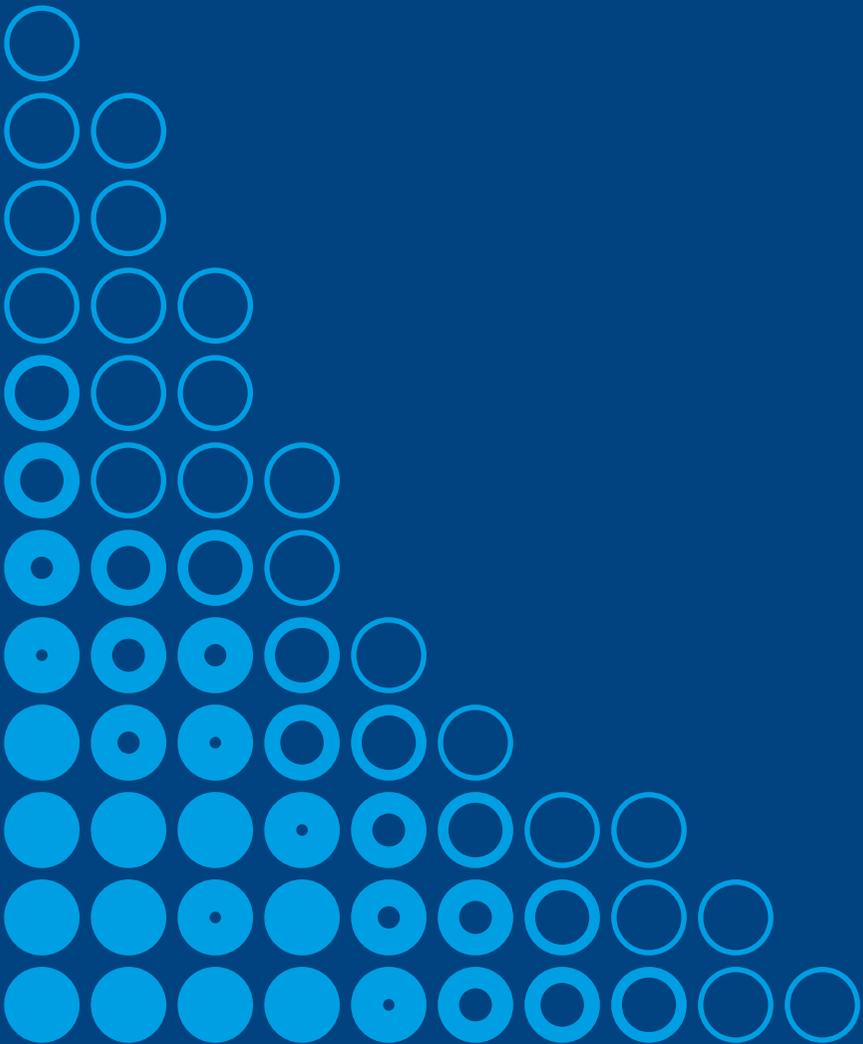
Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-090-6

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	10
Mitgliederschwund in Europa	14
Ursachen des Mitgliederschwunds	20
Parteiorganisatorische Reaktionsmuster	26
Komplexität	27
Personal	31
Finanzen	35
Das zukünftige Verhältnis von Mitgliederentwicklung und Parteiorganisation	40
Literaturverzeichnis	46
Zusammenfassung	50
Impressum	52
Die Autorin	
Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	



Vorwort

Seit Jahren schon wird die „Krise“, der „Niedergang“ und das „Ende“ der Volksparteien beschworen. Mal steht dahinter die Sorge um den Verlust eines zentralen Stabilitätsankers unserer Demokratie, der Gesellschaft und Staat vernetzt und den Interessenausgleich voranbringt. Mal dient die Rede vom Niedergang als Argument in der politischen Auseinandersetzung oder sie ist gar Ausdruck einer mehr oder weniger offenen grundsätzlichen Ablehnung eines von starken Parteien getragenen parlamentarischen Regierungssystems. Sie nährt sich vor allem von sinkenden Mitgliederzahlen und einem geringen Vertrauen, das die Deutschen laut Umfragen in die Parteien als Institutionen setzen.

Trotz aller Abgesänge sind die Volksparteien noch da! Sie sind weder überflüssig noch handlungsunfähig. In einem Punkt haben ihre Kritiker jedoch recht: Die Volksparteien unterliegen Wandlungsprozessen. Sie müssen auf die gesellschaftlichen Änderungen reagieren. Es liegt in der Hand der Parteimitglieder, ob sie diese Prozesse selbst gestalten oder ob sich die Volksparteien – am Ende ungewollt – in einer passiven Rolle der Anpassung wiederfinden. Es lohnt sich also darüber nachzudenken, wie die Volksparteien der Zukunft aussehen sollen und wie sie dorthin gelangen können. Voraussetzung dafür ist es, Vertrautes zu hinterfragen, ungewohnte Pfade einzuschlagen und diesen Prozess mit Lust auf Veränderungen anzugehen.

Die Arbeitsgruppe „Zukunft der Volksparteien“ der Konrad-Adenauer-Stiftung möchte diese Prozesse mit ihrer Konferenz „Mehr Experimente! Nachdenken über die Volksparteien der Zukunft“ sowie mit Studien zum Thema begleiten.

Die vorliegende Studie von Dr. Ann-Kristin Kölln befasst sich mit dem Zusammenhang von Parteiorganisation und Mitgliederschwund. Der europaweit diagnostizierte Mitgliederschwund, so ihre Erkenntnis, fordert den politischen Parteien einiges ab. Sollen sie den Grad ihrer Parteiorganisation verringern, um nicht von den Kosten erdrückt zu werden, oder doch lieber intensivieren, um dem Schrumpfungsprozess mit einem verstärkten professionellen Management entgegenzuwirken?

So grundsätzlich diese Frage auch ist, sie wurde bisher überraschend wenig untersucht. Der Beitrag analysiert die Anpassungsstrategien auf der Grundlage eines Vergleichs der politischen Parteien in sechs europäischen Staaten. Es zeigt sich, dass die Parteien ihre Ressourcen umleiten und mit einer Mischung aus Überlebens- und Innovationstrategien auf die sinkenden Mitgliederzahlen reagieren. Erfolgversprechend sind demnach Veränderungen, die auf eine offenere, weniger hierarchische, dafür lokaler ausgerichtete Organisation zielen.

Für ihren Beitrag gebührt der Autorin an dieser Stelle ein herzlicher Dank. Ihre Studie belegt, dass es sich lohnt, über Partei-reformen nachzudenken.

Wir wünschen unseren Leserinnen und Lesern eine ertragreiche Lektüre!



Nico Lange

Leiter der Arbeitsgruppe „Zukunft der Volksparteien“

Einleitung

Die jährlichen Mitgliederzahlen müssen jedem Parteifunktionär Sorge bereiten. Jedes Jahr werden weniger Mitglieder in deutschen Bundestagsparteien registriert als noch im Vorjahr. Das Problem fallender Mitgliederzahlen erstreckt sich über Parteifamilien und europäische Ländergrenzen hinweg.

Politische Parteien in fast allen westlichen Demokratien haben in den letzten Jahrzehnten an Mitgliedern verloren. Ein mangelndes Interesse an Politik und Parteien scheint dabei nicht die Ursache zu sein. Die Wahlbeteiligung in Europa lag seit dem Zweiten Weltkrieg im Schnitt bei rund 80 Prozent. Die Zahl der Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen hat auch in den letzten Jahrzehnten zugenommen (Aarts & Wessels, 2005). Das spricht nicht für Politikverdrossenheit und mangelnde politische Beteiligung. Dieser Eindruck wird noch unterstützt, wenn man die Einstellung von Bürgern gegenüber Parteien miteinbezieht. Laut Umfrageergebnissen werden Parteien als wichtig erachtet und Bürger können sich Demokratie ohne politische Parteien kaum vorstellen (Linz, 2002). In den Augen der Bürger übernehmen Parteien demnach eine zentrale, wenn nicht sogar unersetzbare Rolle im politischen Prozess.

Nur lassen sich dadurch die ständig sinkenden Mitgliederzahlen nicht schönreden, insbesondere nicht aus parteipolitischer Sicht. Denn für Parteien selbst übernehmen Mitglieder nicht nur als „Bodenpersonal“ einen wichtigen Teil der Arbeit und Finanzierung. Sie sorgen auch für politische Legitimität nach außen. Der Mitgliederschwund stellt sich nicht so sehr als Problem mangelnder

politischer Beteiligung dar, sondern vielmehr als ein spezielles parteipolitisches Problem. Parteien als Organisationen politischer Teilhabe scheinen sich auf einem absteigenden Ast zu befinden. Und das stellt sie wiederum vor organisatorische Probleme. Es fehlt zunehmend das freiwillige Personal, um Plakate zu kleben, Zettel zu verteilen oder das Amt des Ortsvorsitzenden zu übernehmen.

Jedoch zeichnen sich Parteiorganisationen insbesondere durch ihre Anpassungsfähigkeit, Beständigkeit und Strategiefähigkeit aus. Egal ob Wahlerfolg oder -niederlage, sie bestehen oft weiter als ständige und außerparlamentarische Institutionen. Obwohl die Bürger mit dem Begriff „Partei“ häufig den parlamentarischen Teil einer Partei verbinden, laufen im außerparlamentarischen Teil, in der Parteiorganisation, alle Fäden zusammen. Aufgrund von Analysen werden hier neue Langzeitstrategien für die Zeit bis zum nächsten Wahltag entworfen.

Obwohl sinkende Mitgliederzahlen keine Neuheit sind, wissen wir bislang wenig darüber, wie Parteiorganisationen auf den Mitgliederschwund reagieren. Bisher hatte sich insbesondere die politische Soziologie mit den Ursachen des Mitgliederschwunds beschäftigt. Dabei blieb allerdings bis jetzt die Frage nach den Konsequenzen auf der Strecke. Dieser Beitrag soll eine erste Antwort auf diese Frage bieten, indem er auf die Auswirkungen auf die Parteiorganisation eingeht: Wie haben die Parteien organisatorisch auf den Mitgliederschwund reagiert?

Einige Vermutungen liegen nahe, treffen jedoch nicht zu. Ein verprelltes Mitglied oder ein parteipolitischer Zyniker mag vielleicht annehmen, dass Parteiorganisationen darauf gar nicht reagiert hätten. Demnach wären Parteiorganisationen unbeirrt weiter zu bürokratischen Wahlmaschinen gewachsen. Und Parteien wären

womöglich noch froh darüber, sich langsam vom Ballast der Parteimitglieder und von den Rufen nach innerparteilicher Mitbestimmung befreien zu können. Aber wer daran glaubt, liegt falsch. Gleichmaßen werden diejenigen enttäuscht sein, die meinen, der Mitgliederschwund hätte die Parteiorganisationen in allen Facetten verändert und einen wahren Strukturwandel ausgelöst. Von der Angst getrieben, ihre Monopolstellung im politischen Prozess zu verlieren, hätten Parteien Einfallsreichtum walten lassen und ihre Organisation umgewälzt. Auch das ist nicht der Fall.

Wie so oft liegt die Wahrheit in der Mitte. Der Mitgliederschwund hat bei Parteiorganisationen Reaktionen und Veränderungen ausgelöst; sie umfassen aber nicht die zentralen Bereiche Finanzen, Personal und bürokratische Komplexität. Entscheidend ist hier vor allem, nicht in wie vielen Bereichen Parteiorganisationen auf den Mitgliederschwund reagiert haben, sondern in welcher Art und Weise. Denn jeder dieser Bereiche – ob Finanzen, Personal oder bürokratische Komplexität – ist Ausdruck einer bestimmten parteiorganisatorischen Strategie. Neueste Forschungsergebnisse zeigen, dass Parteien mit einer Mischung aus Überlebens- und Innovationsstrategien auf den Mitgliederschwund reagiert haben. Sie leiten ihre Ressourcen um, entfernen sich weiter von der Mitgliederpartei, betonen aber stärker die Rolle einer Wählerpartei.

Dieser Beitrag soll erste Bewältigungsstrategien europäischer Parteien auf den Mitgliederschwund aufzeigen. Das Ziel ist es, Muster und Gemeinsamkeiten aller untersuchten Parteien darzustellen. Parteispezifische Reaktionsstrategien bleiben außen vor. Dabei veranschaulicht der nächste Abschnitt noch einmal das Problem des Mitgliederschwunds in Deutschland und in Europa an einigen Zahlen. Der folgende Abschnitt geht kurz auf

einige der strukturellen Gründe für sinkende Mitgliederzahlen ein. Danach präsentiere ich eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse. Im letzten Teil werden einige mögliche Strategien für den zukünftigen Umgang mit dem Mitgliederschwund und dessen Auswirkungen angesprochen.

Der Beitrag stützt sich auf neueste Daten von 47 Parteiorganisationen in sechs europäischen Ländern (Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Schweden) zwischen 1960 und 2010. Dafür wurden jährliche Werte zu Mitgliedern, Finanzen, Personalstrukturen und der bürokratischen Komplexität erfasst und analysiert. Die Auswertung umfasst alle Parteien in diesen Ländern, die in diesem Zeitraum in dreimaliger Folge im Parlament vertreten waren.¹ Für Deutschland sind deshalb folgende Parteien und ihre direkten Vorgänger Teil der Analyse: CDU, CSU, DIE LINKE, FDP, GRÜNE und SPD.

¹ Weitere Informationen können dem Buch *Party Decline and Response. The Effects of Membership Decline on Party Organisations in Western Europe, 1960–2010* (Köln, 2014a) entnommen werden, auf dem dieser Beitrag beruht.

Mitgliederschwund in Europa

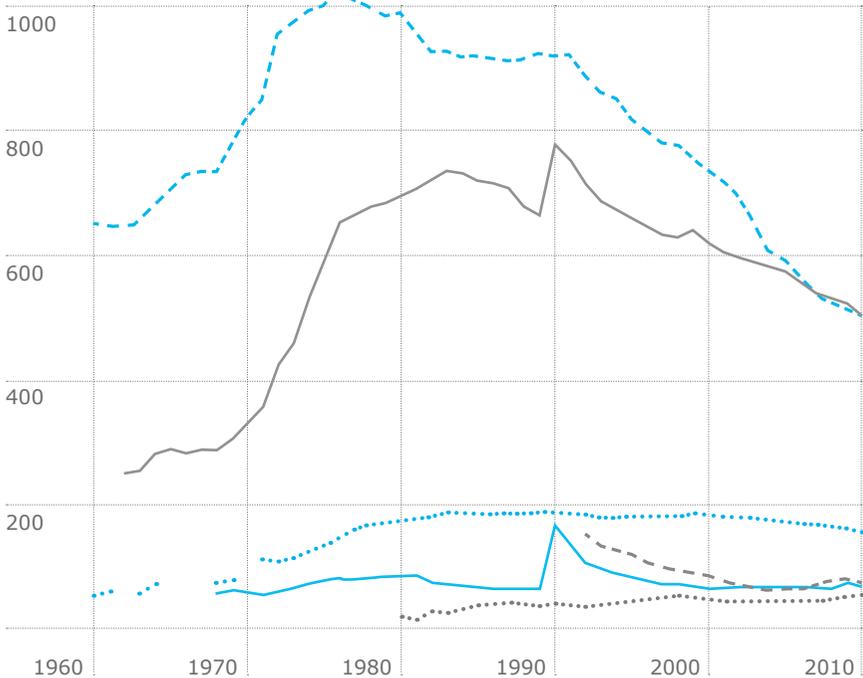
Zwischen 2011 und 2012 wurde ein Nettoverlust von 38.268 Mitgliedern in den deutschen Bundestagsparteien registriert. Auf den ersten Blick wirkt das noch nicht gravierend, insbesondere wenn man die Gesamtzahl der Mitglieder von rund 1,3 Millionen in Betracht zieht. Allerdings zeigt sich das eigentliche Problem erst im Zeitverlauf. Denn der Nettoverlust von Parteimitgliedern ist kein Phänomen des Jahres 2012 oder der letzten fünf oder zehn Jahre. Er ist ein Trend, der schon länger anhält.

Zu Hochzeiten zählten die beiden mitgliederstärksten deutschen Parteien, CDU und SPD, über 750.000 (1990) beziehungsweise über 1.000.000 (1976) Mitglieder. Im Gegensatz dazu gaben beide Parteien im Jahr 2012 an, nur noch jeweils rund 475.000 Mitglieder zu haben. Das heißt auch, dass beide Parteien zusammen im Jahr 2012 nur ungefähr 1,6 Prozent aller Wahlberechtigten als Mitglieder registrierten. Zum Vergleich: In den 1980er Jahren waren es einmal doppelt so viele.

Abbildung 1: Mitgliederzahlen deutscher Bundestagsparteien, 1960 bis 2010

CDU — SPD - - - FDP — GRÜNE CSU LINKE - - -

Mitglieder (in Tausend)



Daten: Party Organisation Dataset, 1960–2010 (Köln, 2014b)

Abbildung 1 verdeutlicht diesen Trend abnehmender parteipolitischer Beteiligung anhand absoluter Mitgliederzahlen zwischen den Jahren 1960 und 2010. Die CDU und SPD repräsentierten bis in die 1970er Jahre eine klassische „catch-all party“ (Kirchheimer,

1965), die sich auch durch viele Mitglieder auszeichnet. In diesem Zeitraum hatten beide Parteien starke Mitgliederzuwächse. Seitdem befinden sich die Zahlen allerdings im Fallen, abgesehen von einem einmaligen Zuwachs direkt nach der Wiedervereinigung. Darüber hinaus zeigt die Grafik, dass die anderen Parteien von dieser negativen Entwicklung auch betroffen sind. Hier sind die Unterschiede allerdings deutlich geringer aufgrund der niedrigeren absoluten Zahlen. Dennoch haben auch die CSU, FDP und DIE LINKE Mitglieder verloren. Einzig die GRÜNEN können einen Mitgliederzuwachs seit ihrer Gründung verzeichnen.

Der Mitgliederschwund ist bei Weitem kein deutsches Phänomen. Denn in den europäischen Nachbarländern beteiligen sich Bürger auch weniger in Parteien. Wie in Deutschland haben hier alle Parteien, abgesehen von ein paar kleineren, in den letzten Jahrzehnten deutlich an Mitgliedern verloren (Kölln, im Erscheinen).

Als aussagekräftigster Wert gilt hierbei die Zahl der Gesamtmitglieder im Verhältnis zur Zahl der Wahlberechtigten (Mair & van Biezen, 2001). So kann ausgedrückt werden, welchen prozentualen Anteil die Mitglieder an der Zahl der Wahlberechtigten in jedem Jahr haben. Dadurch lassen sich bevölkerungsärmere Länder wie Norwegen auch leicht mit Deutschland hinsichtlich der Parteimitgliederstärke vergleichen. Zur Orientierung: In Deutschland waren im Jahr 2012 etwa 2 Prozent der Wahlberechtigten Mitglied in einer der Bundestagsparteien.

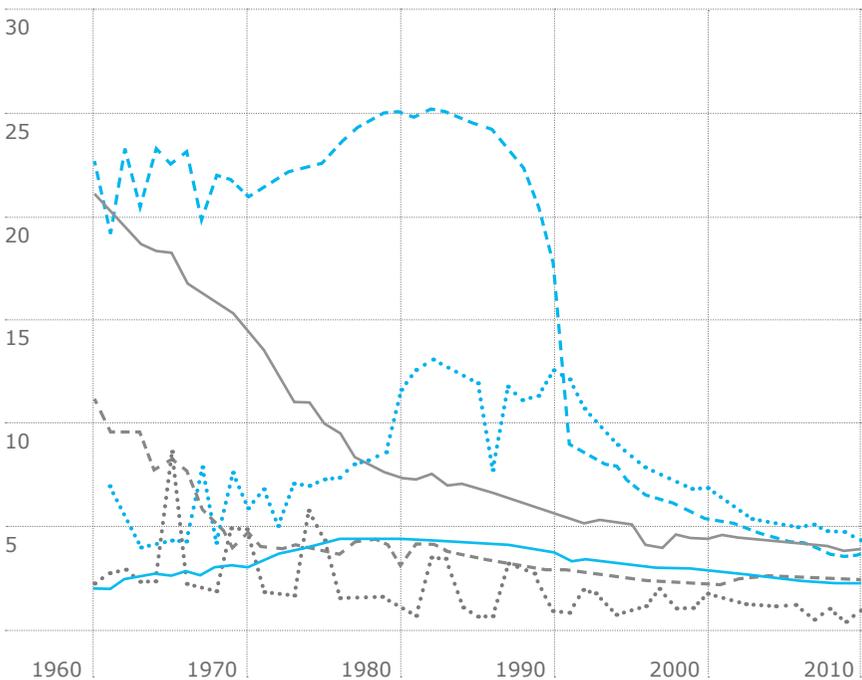
Abbildung 2 zeigt die Entwicklung dieses Wertes pro Land im Zeitraum zwischen 1960 und 2010. In den drei skandinavischen Ländern Dänemark, Norwegen und Schweden gab es fast über die gesamte Zeit hinweg einen deutlich höheren Anteil an Parteimitgliedern als in den anderen drei Ländern. Allerdings sind die skandinavischen Länder auch im Vergleich am stärksten vom

Mitgliederschwund betroffen. Insbesondere die dänischen und schwedischen Parteien hatten in den letzten Jahrzehnten herbe Mitgliederverluste hinzunehmen. Aber auch niederländische und britische Parteien konnten über die letzten fünfzig Jahre hinweg immer weniger Bürger dauerhaft an sich binden.

Abbildung 2:
Anteil der Parteimitglieder an Wahlberechtigten
in europäischen Ländern, 1960 bis 2010

DE — NL - - - DK — NO SE - - - UK

Mitglieder/Wahlberechtigte (in Prozent)



Daten: Party Organisation Dataset, 1960–2010 (Köln, 2014b)

Zumindest im Falle Schwedens muss dazu gesagt werden, dass der extrem hohe Mitgliederanteil bis zum Ende der 1980er Jahre auf der sozialdemokratischen Partei, SAP und ihrer bis dahin starken Verbindung zu den Gewerkschaften beruhte. Denn obwohl es in den schwedischen Parlamentsparteien 1990 insgesamt 1.119.071 Mitglieder gab (etwa 17,5 Prozent der Wahlberechtigten), gehörten rund 72 Prozent davon alleine zur SAP. Demnach verteilte sich der kleinere Teil der Mitglieder auf alle anderen Parlamentsparteien. Auf Druck von außen brach die Partei 1990 ihren automatischen Mitgliedschaftsbund mit den Gewerkschaften. Dadurch fielen die Gewerkschaftsmitglieder, die nicht Parteimitglied sein wollten, aus der Partei heraus. Die SAP verlor von einem Jahr zum nächsten einen großen Anteil ihrer Mitglieder. Dieser Bruch ist in Abbildung 2 deutlich zu erkennen.

Im Vergleich zu diesen fünf anderen europäischen Ländern schneiden die Parteien in Deutschland demnach noch annähernd gut ab. Das ließ die Einzelbetrachtung Deutschlands oben nicht vermuten. Dennoch kann man immer noch eine leichte Fluktuation in den deutschen Zahlen erkennen; der höchste Wert wurde um das Jahr 1980 erreicht und ist danach fast stetig gefallen. Der Ländervergleich relativiert das Problem aber nur. Insbesondere aus parteipolitischer Perspektive müssen weitere Indikatoren in die Untersuchung einfließen, um eine adäquate Analyse und Auswertung der Mitgliedersituation zu betreiben.

Insgesamt verdeutlicht diese länderübergreifende Grafik also, dass der Mitgliederschwund kein deutsches und auch kein kurzfristiges Problem ist. Politische Parteien in fast allen westlichen Demokratien haben seit Jahrzehnten mit der gleichen Herausforderung zu kämpfen. Der Ländervergleich in Abbildung 2 zeigt, dass in allen sechs Ländern höchstens etwa 5 Prozent aller Wahlberechtigten in den letzten Jahren Mitglied einer Partei waren.

Es scheint so, als ob die Zeit der „catch-all parties“ schon lange vorbei ist, zumindest im Hinblick auf die Zahl der Mitglieder. Parteien als Organisationen politischer Beteiligung werden immer unpopulärer.

Demgegenüber steht allerdings, dass Mitglieder wichtige Aufgaben für die Partei erfüllen. Sie übernehmen unter anderem eine Legitimitäts-, Finanzierungs- und Rekrutierungsfunktion. Zum Beispiel müssen immer noch zahlreiche politische Ämter mit Personal besetzt werden. Klein et al. (2011, p. 25) schätzen die Gesamtzahl der in Deutschland zu vergebenen Mandate auf Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europaebene auf über 202.000. Das heißt für die derzeit ungefähr 1,3 Millionen deutschen Parteimitglieder, dass rechnerisch rund jeder sechste von ihnen ein politisches Amt innehat. Im Jahr 1990 war es statistisch gesehen noch jeder elfte. Bei sinkenden Mitgliederzahlen steigt damit für den Einzelnen die Chance auf ein politisches Amt. Für die politischen Parteien und alle anderen bedeutet das aber, dass sich der Kreis potentieller Mandatsträger reduziert.

Ursachen des Mitgliederschwunds

Die Ursachen des Mitgliederschwunds sind vielfältig und bei Weitem noch nicht abschließend geklärt. Persönliche und parteispezifische Gründe für einen Parteibeitritt wie eine bestimmte Person oder ein bestimmter Politikvorschlag können sich ebenso irgendwann ins Gegenteil wandeln und zu einem Parteiaustritt führen (Spier et al., 2011). Diese Fälle gehören aber meist nicht

zu einem größeren oder länger anhaltenden Trend. Sie sind Teil kurzfristiger Schwankungen in der Mitgliederzahl. Der stetige Mitgliederschwund europäischer Parteien der letzten Jahrzehnte legt aber strukturelle Gründe nahe.

Nur allgemeine Entwicklungen, die alle westlichen Demokratien und damit auch alle Parteien und Bürger betreffen oder betrafen, können einen so robusten Trend erklären. Grundsätzlich erklärt ihn die politische Soziologie mit der allgemeinen Modernisierung und Individualisierung von Gesellschaften (siehe Inglehart, 2007). Dazu zählt die Entwicklung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft im letzten Jahrhundert, was einherging mit einem stetig wachsenden Bruttoinlandsprodukt (BIP). Das Bildungsniveau ist ständig gestiegen und die soziale Mobilität wurde vorangetrieben. Die Emanzipation der Frau hatte nicht nur Auswirkungen auf das Privatleben, sondern auch auf den Arbeitsmarkt. Dazu kommt noch der technologische Wandel mit neuen Kommunikationsmitteln und eine ständig voranschreitende Globalisierung und Internationalisierung der Märkte und des persönlichen Lebens (Luther & Müller-Rommel, 2002).

Diese Veränderungen und Entwicklungen wirken sich auch auf die Parteien und ihre Rolle als Vermittler zwischen Staat und Bürgern aus. Sie bieten einen Erklärungsansatz für einen strukturellen Mitgliederschwund in Parteien westlicher Demokratien. Das lässt sich an den folgenden drei Beispielen kurz veranschaulichen:

Erstens sind Bürger heute weniger von ihrer sozialen Bindung und sozialen Herkunft abhängig. Das hängt mit der oben erwähnten sozialen Mobilität zusammen (Lipset & Bendix, 1992). Wenn Bürger einfacher zwischen sozialen Milieus wandern können als zuvor, ist auch ihre Verwurzelung in einem bestimmten sozialen Milieu weniger ausgeprägt. Aufgrund der sozialen Mobilität lohnt

es sich nicht oder es bleibt nicht die Zeit für den Einzelnen, eine feste und lang anhaltende soziale Bindung an eine Gruppe aufzubauen.

Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die Parteien. Eine steigende Zahl an Wechselwählern ist eine der eher kurzfristigen Folgen. Aber sinkende Parteimitgliederzahlen sind eine längerfristige Konsequenz. Insbesondere Parteien, die ein bestimmtes, sozioökonomisches Umfeld ansprechen, könnten durch diese gesellschaftliche Entwicklung in ihrer Mitgliederzahl beeinträchtigt worden sein.

Zweitens haben sich mit steigendem Wohlstand und zunehmendem Bildungsniveau die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Bis zum Anfang der 1970er Jahre war es vielen wichtig, sich einen Urlaub, ein Auto und vielleicht einmal ein kleines Haus leisten zu können. Dafür wurde gearbeitet. Heutige Umfrageergebnisse zeigen, dass Arbeit nicht mehr Mittel zum Zweck ist. Sie ist Selbstzweck und wird von vielen als Selbstverwirklichung interpretiert (Inglehart, 2007). Zudem muss auch noch Zeit für ausreichend Freizeit bleiben – die berühmte „work-life balance“. Standen früher noch Wohlstand, Arbeit und Geld ganz oben auf jedermanns Wunschliste, wurden diese Bedürfnisse seit den 1970er Jahren langsam von Glück, Selbstverwirklichung und Freiheit abgelöst. Der Materialist wurde zum Postmaterialist.

Auch das könnte Konsequenzen für die Parteien und ihren Mitgliederstand haben. Werte wie Selbstverwirklichung, Freiheit oder Freizeit lassen sich nicht leicht mit einer stundenlang dauernden Parteiversammlung am Wochenende in Einklang bringen. Darüber hinaus ist der Grundgedanke einer Mitgliedschaft, egal ob im Sportverein oder in einer politischen Organisation, dass

man gemeinsam stärker ist und sich gemeinsam engagiert. Das Bedürfnis nach Individualisierung findet in einer hierarchisch aufgebauten Großorganisation wie einer Partei zunächst keinen natürlichen Platz.

Und drittens hat der technologische Fortschritt in den Kommunikationsmedien das Verhältnis zwischen Bürger und Staat deutlich verändert. Massenmedien, wie das Fernsehen und in den letzten Jahren das Internet, bieten jedem Bürger schnelle und umfangreiche Informationsquellen zu Politik und Zeitgeschehen. Die Geschwindigkeit, mit der Informationen verbreitet werden, hat rapide zugenommen und politische Kommunikation ohne das Internet, facebook und Twitter scheint heute nur noch schwer vorstellbar. Eines der berühmtesten Beispiele hierfür ist der US-amerikanische Präsident Obama. Er hatte in seinem Präsidentschaftswahlkampf 2009 gezielt Bürger per SMS anschreiben lassen.

Diese Veränderungen in der Informationswelt bekamen auch die Parteien zu spüren. Sie haben ihre frühere Stellung als einer der Hauptlieferanten politischer Informationen fast vollständig an die Medien abgegeben. Die Bürger können sich heute ohne weiteres politische Informationen beschaffen, oft sogar schneller als durch eine politische Partei (Luther & Müller-Rommel, 2002). Von zu Hause aus, am Computer und durch wenige Klicks kommt man schnell an Informationen. Das ist einfacher, schneller und bequemer als die Ortsverbandssitzung im Restaurant nebenan.

Die politische Kommunikation innerhalb von Parteien passt sich nur allmählich an. Traditionell sind Parteizeitungen und regelmäßige Treffen der Parteimitglieder Werkzeuge der Informationsverbreitung (Webb, 2002). Diese Formen der Kommunikation sind nicht nur langsamer, sondern setzen auch Hierarchien voraus, die

einem Postmaterialisten nicht immer lieb sind. Innerparteiliche Mitbestimmung wird von den verbliebenen Mitgliedern heute oft erwartet (Scarrow, 2000). Aber das steht häufig im Gegensatz zu bestehenden Strukturen. Manch eine „alte Riege“ fürchtet um ihre Rolle in der Partei und vermeidet solche Veränderungen an der Basis. Dies könnte ein weiterer Grund dafür sein, dass Mitglieder austreten oder gar nicht erst eintreten.

Alle drei Entwicklungen sind lediglich erste Erklärungen für einen strukturellen und anhaltenden Mitgliederschwund über Ländergrenzen hinweg. Sie gehören im weitesten Sinne zu den Modernisierungstheorien der politischen Soziologie (siehe Inglehart, 2007). Wie schon oben erwähnt, können dazu natürlich auch noch persönliche oder parteispezifische Gründe hinzutreten.

Für die Parteien selbst sind die strukturellen Gründe des Mitgliederschwunds viel schwerwiegender. Vielleicht geht dem Austritt aus persönlichen Gründen manchmal ein unangenehmes Gespräch voraus. Aber meistens sind die Beweggründe zu fassen, auch wenn sie nicht immer nachvollzogen werden können. Das sieht ganz anders aus mit den strukturellen Gründen des Mitgliederschwunds. In den meisten Fällen ist die Ausgangslage schon eine andere: Es ist nicht so, dass Parteien ein Mitglied verlieren, sondern sie hatten es noch nie. Die Mitglieder bleiben einfach weg. Darüber hinaus lassen sich die Beweggründe des Wegbleibens, wie zum Beispiel Selbstverwirklichung oder Freiheit, nur schwer greifen. Bislang ist nicht bekannt, wie Parteien mit dieser Herausforderung umgehen.

Parteiorganisatorische Reaktionsmuster

Organisatorische Reaktionsmuster auf Herausforderungen lassen sich grundsätzlich in „konservativ“ und „innovativ“ unterteilen (Mone, McKinley & Barker, 1998). Mit konservativ wird eher eine Überlebensstrategie verbunden. Eine Organisation oder Partei befindet sich dann in einer Art Bewegungsstarre und reagiert eher zurückhaltend auf die neue Situation. Sie beruft sich auf Bewährtes und ist weniger experimentierfreudig. Parteiorganisationen könnten demnach auf den Mitgliederschwund reagieren, indem sie ihren Organisationsapparat verkleinern. Mit weniger Personal und einer kleineren Organisation können bestehende Strukturen zunächst verbessert und effizienter gemacht werden. Dieses Verhalten lässt sich vielleicht auch als Strategie der „kleinen Brötchen“ ausdrücken.

Im Gegensatz dazu ist eine innovative Reaktion eher Teil einer Angriffsstrategie. Aus der Notlage heraus werden neue Energien freigesetzt und eine Organisation oder Partei reagiert progressiv auf die neue Herausforderung. Demnach sollten Parteiorganisationen auf den Mitgliederschwund expansiv reagieren. Der Organisationsapparat wird vergrößert. Der Gedankengang könnte dann sein, mit mehr finanziellen Ressourcen, Personal oder mit einer stärkeren lokalen Präsenz vielleicht wieder neue Mitglieder zu gewinnen. Zusätzlich können dadurch eventuell die negativen Auswirkungen des Mitgliederverlusts abgemildert werden. Was im konservativen Reaktionsmuster die „kleinen Brötchen“ waren, sind in der Innovationsstrategie die „großen Baguettes“.

Beide Szenarien können zielführend sein und den nächsten Wahlerfolg sichern. Welche Situation für die 47 Parteiorganisationen in den sechs europäischen Ländern der letzten fünfzig Jahre eher zutrifft, lässt sich an unterschiedlichen Bereichen der Parteiorganisation messen. Wie schon eingangs angedeutet, kann eine Parteiorganisation mindestens in die Bereiche „Komplexität“, „Personal“ und „Finanzen“ unterteilt werden. Haben Parteiorganisationen in diesen Bereichen eher konservativ oder eher innovativ und expansiv auf den Mitgliederschwund reagiert?¹

Komplexität

Die Struktur einer Partei spiegelt häufig auch die hierarchische Organisation eines Landes wider. Zum Beispiel unterhalten alle deutschen Parlamentsparteien Büros auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene. Diese vertikale Komplexität der Parteiorganisation sieht in anderen europäischen Ländern ähnlich aus gemäß der jeweiligen Landesstruktur.

Neben der vertikalen Komplexität einer Partei gibt es noch die horizontale. Diese ist allerdings deutlich variabler, je nachdem was die jeweilige Partei bevorzugt oder anhand ihrer Mitglieder oder Finanzen leisten kann. Eine Maßzahl für die horizontale Komplexität einer Parteiorganisation ist die Anzahl der kleinsten organisatorischen Einheit einer Partei pro Gemeinde. In Deutschland ist diese kleinste organisatorische Einheit für die meisten Parteien der Ortsverband. Ich nenne sie im Folgenden aber Kreisbüros, soweit es sich um die europäischen Länder außer Deutschland handelt.

Innerhalb eines Landes zeigen Parteiorganisationen große Unterschiede in ihrer horizontalen Komplexität. In Deutschland zum

Beispiel unterhielt die CDU im Jahr 2011 insgesamt 11.104 Ortsverbände; die SPD dagegen gibt mit 8.654 Ortsverbänden etwa 22 Prozent weniger an für dasselbe Jahr. Durch die im Vergleich zur CDU nur marginal geringere Zahl an SPD-Mitgliedern in dem Jahr ergibt sich aber eine höhere durchschnittliche Ortsverbandsgröße. Im Schnitt fasste jeder SPD-Ortsverband rund 57 Mitglieder und jeder CDU-Ortsverband 44 Mitglieder. Die unterschiedliche Anzahl an Ortsverbänden hat auch Konsequenzen für die durchschnittliche lokale Präsenz in den Gemeinden. Bei fast 12.000 Gemeinden in Deutschland ergeben sich für die CDU und SPD Werte von 0,93 beziehungsweise 0,74 im Jahr 2011. Die CDU hatte damit im Jahr 2011 rechnerisch in fast jeder Gemeinde einen Ortsverband, wohingegen SPD-Ortsverbände nicht so weit verbreitet waren.

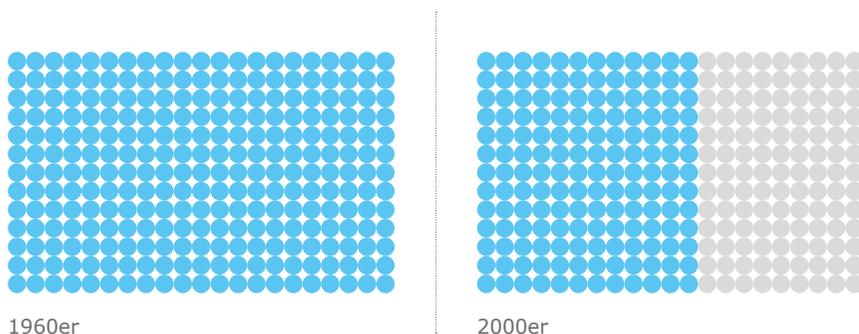
Kreisbüros (oder in Deutschland Ortsverbände) sind meistens die ersten Anlaufstellen für die Bürger, um sich zu informieren oder zu beteiligen. Sie stellen ganz allgemein die erste Möglichkeit einer persönlichen Kontaktaufnahme zwischen Bürger und Partei dar. Ihre Mitglieder sind auch oft das politische Wahlkampfpersonal vor Ort (Scarrow, 2000).

Daraus ergibt sich die Bedeutung der Kreisbüros für die Parteien. Durch sie und die darin organisierten Mitglieder wird eine gewisse Präsenz nach außen demonstriert. Alleine die oben genannten Zahlen der CDU und SPD zeigen, wie groß die parteiorganisatorische Präsenz vor Ort tatsächlich ist mit über 11.000 beziehungsweise 8.000 Ortsverbänden. Die Wahrnehmung einer Partei ist wahrscheinlich auch mit einer höheren Kreisbürodichte verbunden. Je mehr tatsächliche Präsenz eine Partei vor Ort hat, desto höher wird auch die wahrgenommene Präsenz sein. Sicherlich sind andere, mediale Werkzeuge aber für die Wahrnehmung effektiver. Dennoch sind Kreisbüros schon alleine für Wahlkampf-

zwecke wichtig, um den Wahlkampf zu organisieren. Allerdings ist die Instandhaltung von Kreisbüros auch mit einigen Kosten für die Parteiorganisation verbunden, sodass hier eine Abwägung stattfinden muss.

Insgesamt hat sich die Zahl der Kreisbüros pro Gemeinde in den letzten fünfzig Jahren stark verändert. Vergleicht man die durchschnittliche Zahl an Kreisbüros pro Gemeinde in den 1960er und den 2000er Jahren, ergibt sich ein deutlich negativer Trend. In Abbildung 3 ist diese Entwicklung visuell für die Zahlen der 47 untersuchten Parteien verdeutlicht. Die linke Seite zeigt exemplarisch die durchschnittliche Anzahl der Kreisbüros pro Gemeinde in den 1960er Jahren; die rechte Seite zeigt mit den zwei Farben die Veränderung in den 2000er Jahren. Die Anzahl der blauen Punkte repräsentiert die Anzahl der durchschnittlich verbliebenen Kreisbüros pro Gemeinde. Die Parteien in den sechs untersuchten europäischen Ländern hatten im Durchschnitt in den 2000er Jahren etwa 40 Prozent weniger Kreisbüros pro Gemeinde.

Abbildung 3:
Veränderung Anzahl der Kreisbüros; durchschnittliche Werte, 1960er und 2000er Jahre



Daten: Party Organisation Dataset, 1960–2010 (Köln, 2014b)

Allerdings sagt diese durchschnittliche Veränderung in der Komplexität von Parteiorganisationen noch nichts über einen Zusammenhang mit dem Mitgliederschwund aus. Deshalb wurde zusätzlich eine Mehrebenenanalyse durchgeführt, in der der Einfluss der Mitgliederzahl auf die Komplexität von Parteiorganisationen in allen 47 Parteien über die Zeit hinweg modelliert wurde.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Mitgliederschwund in der Tat einen Einfluss auf die Komplexität von Parteiorganisationen hatte. Je weniger Mitglieder eine Partei registrierte, desto weniger Kreisbüros unterhielt sie auch im Durchschnitt im Zeitraum zwischen 1960 und 2010. Parteien haben sich nicht nur systematisch von der lokalen Ebene zurückgezogen, wie in Abbildung 3 gezeigt. Diese Entwicklung ist zudem zum Teil eine direkte Antwort auf den Mitgliederschwund. Je weniger sich Bürger in Parteien in den letzten fünfzig Jahren engagiert haben, desto weniger lokale Einheiten stellten Parteien auch bereit. Das heißt, dass Parteien durchschnittlich auf den Mitgliederschwund reagiert haben, indem sie ihre Komplexität reduziert haben. Sie zeigten in diesem Bereich grundsätzlich ein konservatives Reaktionsverhalten und eine Überlebensstrategie. Der Gedanke dahinter könnte etwa so gewesen sein: Wenn die Kunden wegbleiben, müssen wir das Geschäft aufgeben.

Interessanterweise ergibt sich daraus auch ein gewisser Kreislauf. Die Ergebnisse zeigen, dass Parteien die Anzahl der Kreisbüros angesichts des Mitgliederschwunds reduzierten. Allerdings kann es auch sein, dass sie damit langfristig den Mitgliederschwund weiter vorantreiben. Denn je weniger Kreisbüros für parteipolitisches Engagement zur Verfügung stehen, desto weniger wird den Bürgern die Möglichkeit geboten, sich zu engagieren. Sie müssen sich dann an die nächsthöhere Ebene oder einen örtlich

weiter entfernten Ortsverband wenden. Beides ist wahrscheinlich nicht zuträglich für mehr Beteiligung in Parteien.

Personal

Der Mitarbeiterstab in einer Parteizentrale erfüllt einen großen Aufgabenbereich. Er verwaltet die Mitglieder, bereitet den Wahlkampf organisatorisch und taktisch vor, überwacht die Finanzen einer Partei, organisiert Veranstaltungen und richtet die Partei strategisch aus. Das Personal einer Parteiorganisation spielt damit eine wichtige Rolle in der Strategieentwicklung und -umsetzung. Denn ohne ausreichend Sachverstand, Ideen und zahlenmäßiges Personal kann eine Partei nur unzureichend auf neue Herausforderungen reagieren. Aber ähnlich wie schon im Fall der Komplexität setzen die finanziellen Ressourcen und Gedanken zur Effizienz regelmäßig einem natürlichen Wunsch nach Expansion Grenzen.

Der Professionalisierungsgrad einer Partei lässt sich einerseits durch die Anzahl der Mitarbeiter ausdrücken. Je mehr Mitarbeiter eine Parteizentrale hat, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Partei professionell aufgestellt ist. Ein weiteres Merkmal des Personals ist ihr Grad an Spezialisierung. Speziell ausgebildetes Personal trägt dazu bei, dass die Parteizentrale effektiv und taktisch klug arbeitet. Ob Mitarbeiter speziell ausgebildet sind, lässt sich jedoch nur schwer messen. Es ist aber anzunehmen, dass Mitarbeiter mit einer relevanten Berufsausbildung und speziellen Fähigkeiten und Kenntnissen höhere Gehälter ausgezahlt bekommen als andere. Deshalb stellt das durchschnittliche Gehalt eines Mitarbeiters eine relevante Maßzahl für den Grad der Spezialisierung dar. Somit kann das Personal in der Parteizentrale einerseits durch die Anzahl der Mitarbeiter und andererseits durch das durchschnittliche Gehalt gemessen werden.

Parteizentralen und ihre Aufgaben haben sich in den letzten Jahrzehnten in Europa stark verändert. Zum Beispiel durch die oben beschriebenen Veränderungen in der Massenkommunikation waren Parteiorganisationen auch gezwungen, sich zu verändern und anzupassen. Die interne, aber vor allem die externe Kommunikation hat sich stark entwickelt. Heute hat jeder Politiker eine facebook-Seite oder ist bei Twitter registriert. Politik ist im Allgemeinen sehr viel professioneller geworden. Die Wahlkampf-kosten steigen fast stetig und es wird bis zur letzten Minute um jede Wählerstimme gekämpft.

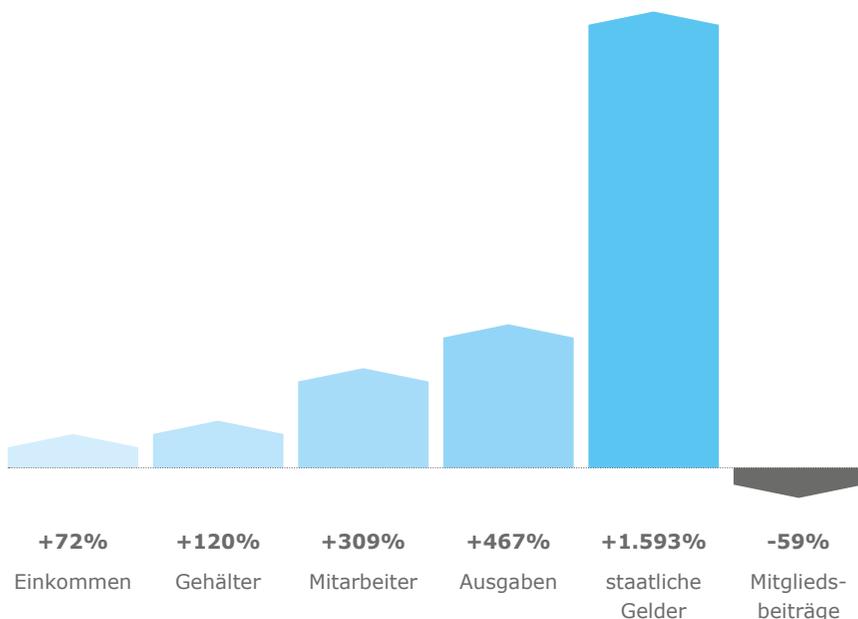
Durch die wachsende Anzahl an Wechselwählern müssen Parteien heute sehr viel mehr Geld, Zeit und in Strategien investieren, um die Wähler für sich am Wahltag gewinnen zu können. Auch durch diese Veränderungen in der Wählerschaft sind Parteizentralen in den letzten Jahrzehnten sehr viel professioneller geworden.

Dieser Wandel lässt sich an den deutschen Parteien beispielhaft ablesen. Im Jahr 1961 beschäftigte die CSU 21 Mitarbeiter in ihrer Parteizentrale. In den nächsten fünfzig Jahren sollte die Zahl um über 400 Prozent auf 88 Mitarbeiter steigen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der SPD ab. Dort ist die Zahl der Mitarbeiter zwischen 1972 und 2011 um über 350 Prozent von 55 auf 196 gestiegen. Diese deutschen Parteien haben sich in den letzten Jahrzehnten personalmäßig vergrößert und systematisch professionalisiert. Auch in den Parteizentralen ist Politik zum Beruf geworden und nicht mehr länger nur eine Wochenendbeschäftigung für Engagierte.

Ein Vergleich zwischen den 1960er und den 2000er Jahren über mehrere Parteien und Länder hinweg bestätigt den Professionalisierungsprozess europäischer Parteizentralen. Abbildung 4 zeigt, wie sich einzelne Parteiorganisationswerte in den letzten

fünfzig Jahren durchschnittlich verändert haben. Betrachtet man zunächst einmal nur die Werte für Mitarbeiter und Gehälter, so stellt sich ein deutlich positiver Trend dar.

Abbildung 4:
**Veränderung unterschiedlicher Organisationswerte,
1960er und 2000er Jahre**



Daten: Party Organisation Dataset, 1960–2010 (Köln, 2014b)

In diesem Zeitraum ist der Mitarbeiterstab in den 47 untersuchten Parteiorganisationen professioneller und spezialisierter geworden. Im Vergleich zu den 1960er Jahren zahlten die Parteien in den 2000er Jahren – kaufkraft- und BIP-bereinigt – durchschnittlich 120 Prozent höhere Gehälter aus. In den 1960er Jahren wurden durchschnittlich Jahresgehälter von etwa 21.000 US-Dollar an

jeden Mitarbeiter gezahlt, wohingegen der Wert in den 2000er Jahren bei mehr als 45.000 US-Dollar lag. Da die Werte, wie beschrieben, kaufkraftbereinigt sind, lässt sich auch eindeutig sagen, dass sowohl das Gehalt als auch vermutlich der Spezialisierungsgrad der Mitarbeiter gestiegen ist.

Noch deutlicher ist der Anstieg in der Zahl der Mitarbeiter mit rund 309 Prozent (Abbildung 4). In den 1960er Jahren hatten die Parteien noch durchschnittlich etwa 2,7 Mitarbeiter pro 10.000 Mitglieder; in den 2000er Jahren waren es rund 11,2 pro 10.000 Mitglieder. Der Anstieg in diesem relativen Wert ist selbstverständlich auch eine Konsequenz sinkender Mitgliederzahlen. Es ist jedoch wichtig, die Anzahl der Mitglieder in einer Beurteilung miteinzubeziehen. Ansonsten ist es schwierig, große mit kleinen Parteien zu vergleichen. Trotzdem zeigt auch der exemplarische Vergleich der oben genannten reinen Mitarbeiterzahlen, dass die Parteizentralen ihren Mitarbeiterstab deutlich vergrößert haben.

Diese Veränderungen im Personal der Parteizentralen müssen jedoch nicht Ausdruck einer Reaktion auf den Mitgliederschwund sein. Es könnte auch sein, dass Parteien sich grundsätzlich professionalisiert haben und dass der Mitgliederschwund nur eine zufällige Parallelentwicklung ist oder sogar Teil der Professionalisierungsstrategie. Dagegen sprechen die Ergebnisse der Mehrebenenmodelle. Diese bilden den Einfluss der Mitgliederstärke auf jeweils die Gehälter und die Mitarbeiterzahl in jeder Partei über den gesamten Zeitraum hinweg ab. Hier zeigt sich, dass die Parteien mit sinkender Mitgliederzahl mehr Personal eingestellt haben. Die Parteizentralen haben demnach direkt auf den Mitgliederschwund reagiert, indem mehr Mitarbeiter eingestellt wurden. Das ist auch logisch. Wenn das freiwillige „Personal“ der Partei in Form von Mitgliedern fehlt, müssen die Aufgaben von angestelltem Personal übernommen werden. So erklärt sich der

Zusammenhang zwischen Mitgliederschwund und steigender Mitarbeiterzahl. Diese durchschnittliche Reaktion von europäischen Parteiorganisationen entspricht eher einer Angriffsstrategie. Parteien halten an ihrem Aufgabenbereich fest und füllen ihn nun mit angestelltem und weniger mit freiwilligem Personal aus.

Zeitgleich zeigen die Ergebnisse des Mehrebenenmodells auch, dass Parteien im Bereich der Gehälter konservativ reagiert haben. Je weniger Mitglieder eine Partei hatte, desto niedriger waren die ausgezahlten Durchschnittsgehälter. Dieses Verhalten entspricht wohl eher einer Überlebensstrategie der „kleineren Brötchen“. Vielleicht ist der dahinterstehende Gedanke dieser: Wenn wir schon mehr Personal einstellen müssen, können wir es uns nicht auch noch leisten, hoch spezialisiertes Personal mit anspruchsvollen Gehältern zu beschäftigen.

Insgesamt zeigen europäische Parteien demnach ein gemischtes Reaktionsverhalten im Bereich „Personal“. Einerseits wurde eher eine Angriffsstrategie umgesetzt, indem mehr Personal eingestellt wurde. Andererseits wurden niedrigere Gehälter ausgezahlt, was eher einer Überlebensstrategie entspricht. Gemeinsam sprechen diese Ergebnisse für eine insgesamt größere Parteizentrale, die aber nicht ausdifferenzierter geworden ist.

Finanzen

Der Bereich der Finanzen ist innerhalb der Parteiorganisation besonders wichtig. Grundsätzlich stellt er die Ressourcen bereit, die die anderen Bereiche benötigen. Denn wie schon oben angedeutet sind die Anzahl der Kreisbüros, der Mitarbeiter oder die Höhe der Gehälter abhängig von der finanziellen Lage der Partei.

Die Finanzen einer Partei lassen sich nicht nur durch ihre Einnahmen und Ausgaben bewerten, sondern auch danach, woher die Einnahmen tatsächlich stammen. Für Parteien gibt es hauptsächlich drei Einnahmequellen: Mitgliedsbeiträge, staatliche Parteienfinanzierung und sonstige Einnahmen wie Spenden, Betriebsanteile etc. Als ursprünglich rein freiwillige und zivilgesellschaftliche Organisationen stehen die Parteien immer wieder in der Kritik, sich zu sehr aus den staatlichen Töpfen zu bedienen. Denn letztlich entscheiden Parteien im Parlament selbst darüber, wie hoch die staatliche Parteienfinanzierung sein soll.

Traditionell waren die Mitgliedsbeiträge und privaten Spenden Haupteinnahmequelle der Parteien. Im Laufe der letzten Jahrzehnte und im Zuge der Modernisierung der Politik reichten diese aber nicht mehr aus, um den Politikalltag zu finanzieren. Hinzu kommt noch, dass eine staatliche Parteienfinanzierung sicherstellen soll, dass alle Parteien gleiche oder zumindest ähnliche Startvoraussetzungen haben. Geld soll im Parteienwettbewerb um Wählerstimmen eine untergeordnete Rolle spielen. Es soll einen gleichberechtigten, freien und fairen Kampf um Wählerstimmen geben (Norris, 2004).

Heutzutage gibt es in fast allen westlichen Demokratien eine staatliche Parteienfinanzierung, die stetig erweitert worden ist. Das bedeutet, dass sich Parteien mehr und mehr aus staatlicher Hand finanzieren. Zum Beispiel bezog die CDU im Jahr 1960 nur etwa 20 Prozent ihrer Einnahmen aus staatlicher Hand. Im Jahr 2010 bekam sie dagegen 48 Prozent ihrer Einnahmen vom Staat. Bei der SPD ergibt sich ein ganz ähnliches Bild: 1961 finanzierte der Staat die SPD mit rund 43 Prozent, wohingegen es 2010 etwa 68 Prozent waren. Diese Beispiele zeigen nicht nur, dass der Staat mehr und mehr die Finanzierung von Parteien übernommen hat, sondern auch, dass es deutliche Unterschiede zwischen

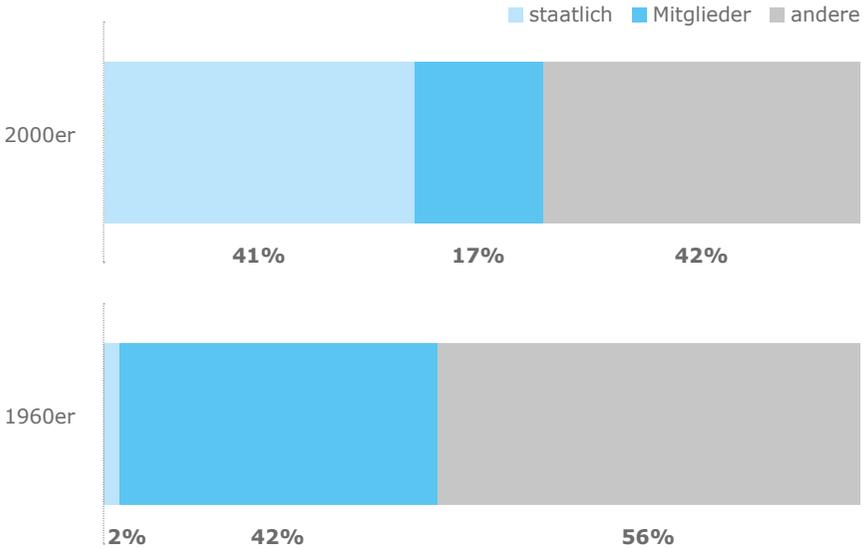
den Parteien gibt. Manche Parteien haben stärkere Mitglieder-einnahmen oder höhere Spenden als andere. Dennoch bleibt die grundsätzliche Entwicklung davon unbeeindruckt.

Im europäischen Kontext zeigen sich ähnliche grundsätzliche Entwicklungen. Abbildung 5 verdeutlicht die durchschnittlichen Anteile der unterschiedlichen Einnahmequellen an der Finanzierung der Parteien in den 1960er und 2000er Jahren. Wie deutlich zu sehen ist, hat der Anteil staatlicher Finanzierung in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen. Der Unterschied zwischen 2 Prozent in den 1960er Jahren und 41 Prozent in den 2000er Jahren ist enorm. Gleichzeitig ist der Anteil der Mitgliedsbeiträge deutlich von 42 Prozent auf 17 Prozent zurückgegangen. Einzig der Anteil anderer Arten der Finanzierung scheint im Vergleich dazu relativ gleich geblieben zu sein.

Dieser Wandel in der Finanzierungsstruktur der Parteien lässt sich auch prozentual ausdrücken, wie in Abbildung 4 dargestellt. Der Anstieg im Anteil staatlicher Parteienfinanzierung beträgt 1.593 Prozent im betrachteten Zeitraum. Der durchschnittliche Anteil an Mitgliedsbeiträgen ist dagegen um 59 Prozent gesunken. Parteien finanzieren sich heute deutlich stärker mithilfe des Staats als mithilfe von Mitgliedern.

Eine der direkten Reaktionen auf den Mitgliederschwund ist auch dieser Wechsel in der Finanzierungsstruktur von Parteiorganisationen. Das zeigen die Ergebnisse des Mehrebenenmodells. Je weniger Mitglieder eine Partei hatte, desto stärker finanziert sie sich aus der Tasche des Staates und nicht aus der des Mitglieds. Dieses Verhalten fällt auch in den Bereich der Angriffsstrategien. Parteien haben gezielt die staatliche Parteienfinanzierung erhöht. Dadurch konnten sie die wegfallenden Mitgliederbeiträge ausgleichen.

Abbildung 5: Anteile der Finanzierungsquellen, Durchschnitte 1960er und 2000er Jahre



Daten: Party Organisation Dataset, 1960–2010 (Köln, 2014b)

Abgesehen von der Einkommensstruktur haben sich die Parteien im Laufe der letzten Jahrzehnte auch hinsichtlich ihrer Einnahmen und Ausgaben deutlich verändert. Wie schon oben angedeutet, ist zum Beispiel der Wahlkampf professioneller und kostenintensiver geworden. Das spiegelt sich auch in steigenden Ausgaben von Parteien wider. Abbildung 4 zeigt zum Beispiel, dass die Ausgaben von Parteien in den 2000er Jahren durchschnittlich 467 Prozent höher waren als noch in den 1960er Jahren. Diese Werte sind auch kaufkraft- und BIP-bereinigt. Das Einkommen ist hingegen nur um 72 Prozent gestiegen. Das wirft Fragen auf, wie bei diesen Zahlen die Finanzlage von Parteien heute ausgestaltet

ist. Entweder haben die Parteien in den 1960er Jahren enorme Überschüsse gehabt oder aber sie befinden sich heute in den roten Zahlen.

Diese Entwicklung in den Einnahmen und Ausgaben ist nur teilweise eine direkte Reaktion auf den Mitgliederschwund, wie die Ergebnisse einer Mehrebenenanalyse zeigen. Eine sinkende Anzahl an Mitgliedern hatte keinerlei Effekte auf das Einkommen. Allerdings haben Parteien mit ihren Ausgaben direkt auf den Mitgliederschwund reagiert. Je weniger Mitglieder eine Partei hatte, desto höhere Ausgaben tätigte sie in den vergangenen fünfzig Jahren. Das ist auch sinnvoll, wenn man sich vor Augen führt, welche Aufgaben die Mitglieder innerhalb einer Partei übernehmen. Wenn es weniger Mitglieder gibt, die Plakate kleben, Zettel verteilen oder sich vielleicht sogar freiwillig anbieten, den Internetauftritt neu zu gestalten, müssen Parteien diese Aufgaben auslagern und auch bezahlen. Das entspricht wieder einer Angriffsstrategie als Reaktion auf den Mitgliederschwund. Anstatt weniger Aufgaben zu übernehmen, kleinere Veranstaltungen mit weniger Personal zu organisieren, scheinen Parteien dazu bereit gewesen zu sein, Geld zu investieren. Wofür genau das Geld letztlich ausgegeben wurde, ist aus diesen Zahlen nicht erkennbar. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass Parteien auf den Mitgliederschwund mit deutlich höheren Ausgaben reagiert haben.

Damit ergibt sich für den Bereich der Finanzen ein gemischtes Bild. Was die Einkommensstruktur und die Ausgaben angeht, haben Parteien auf den Mitgliederschwund reagiert: Sie haben sich stärker auf den Staat als Einnahmequelle verlassen und mehr Geld ausgegeben. Auf der anderen Seite haben sinkende Mitgliederzahlen und Mitgliedsbeiträge die Höhe des Einkommens nicht direkt beeinflusst. Eine Reaktion der Parteiorganisationen konnte hier nicht festgestellt werden.

Das zukünftige Verhältnis von Mitgliederentwicklung und Parteiorganisation

Dieses gemischte Reaktionsverhalten von Parteiorganisationen auf den Mitgliederschwund zeigt, dass Parteien teilweise eine Überlebens-, aber häufiger eine Angriffsstrategie angewandt haben. Sie haben sich in mehreren Bereichen expansiv verhalten und nur in wenigen konservativ.

Es liegt nahe, dass diese Strategie auch erfolgreich war. Denn es hat bislang keine großen strukturellen Umbrüche in den Parteiensystemen europäischer Demokratien gegeben (siehe Klingemann, 2005). Es scheint also so, als ob die Parteien einen ähnlichen Wahlerfolg auch mit weniger Mitgliedern erzielen können. Vielleicht ist es nicht so wichtig, wie viele Mitglieder eine Partei hat, sondern wie engagiert und vernetzt die verbliebenen sind. Denn schließlich zeigt das Beispiel der niederländischen Partij voor de Vrijheid von Geert Wilders, dass sich Wahlerfolge auch mit nur einem einzigen Mitglied erzielen lassen.

Dennoch ist politische Partizipation in Parteien aus vielerlei Gründen wünschenswert. Mitglieder erfüllen viele Funktionen und Aufgaben für Parteien, die bei sinkender Mitgliederzahl von anderen übernommen werden müssen. Auch aus der demokratietheoretischen Perspektive heraus sind Parteimitglieder positiv zu bewerten: Politisches Engagement und Teilhabe fördern das Vertrauen in die Demokratie und verbessern die Repräsentativität politischer Entscheidungen. Je mehr Bürger hinter einer parteipolitischen Entscheidung stehen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch umgesetzt wird. Die Mitgliedschaft in einer Partei ist eine wichtige Form politischer Teilhabe.

Es ist nicht davon auszugehen, dass Parteien in westlichen Demo-

kratien an ihre hohen Mitgliederzahlen aus vergangenen Zeiten bald wieder anknüpfen werden. Wir können die Zeit nicht zurückdrehen. Die oben genannten strukturellen Gründe, die wahrscheinlich für einen größeren Teil des Mitgliederschwunds verantwortlich sind, können nicht einfach abgestellt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass Parteien irgendwann gar keine Mitglieder mehr haben werden. Es bedeutet auch nicht, dass Parteien weniger erfolgreich sein werden mit weniger Mitgliedern. Vielmehr bedeutet es, dass Parteien sich neu erfinden und innovative Wege in der politischen Beteiligung und in der Parteiorganisation gehen müssen. Die hier vorgestellten Ergebnisse zeigen, dass Parteien sehr anpassungsfähig sind und dass sich schon einiges im organisatorischen Bereich getan hat.

Es scheint so, als ob Parteiorganisationen ihre Ressourcen umleiten und in Zukunft die Rolle einer Wählerpartei sehr viel mehr annehmen müssen als die einer Mitgliederpartei. Das heißt grundsätzlich, dass sich Parteiorganisationen wahrscheinlich deutlich wandeln müssen und offen für organisatorische Veränderungen sein sollten. Die oben angerissenen strukturellen Gründe für den Mitgliederschwund können bei der konkreten Umsetzung eine erste Hilfestellung sein. Parteien müssten eine offenere, transparente, weniger hierarchische und lokal ausgerichtete Organisation entwickeln, die sich insbesondere themenspezifisch und expertisegeleitet ausrichtet.

In einigen europäischen Parteien gibt es schon Ansätze, wie eine offenere Organisation konkret ausgestaltet werden könnte. Zum Beispiel hat die sozialdemokratische Partei in Schweden 2011 sogenannte „verksamhetstema“ eingeführt, um die Grenze zwischen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft aufzuweichen. Diese Aktionsthemagruppen sollen Mitgliedererkrutierung, Politikentwicklung und politische Aktivität zum selben Thema ver-

binden. Das erklärte Ziel ist, Kontaktpunkte mit anderen Organisationen und Akteuren zu steigern, Mitglieder zu werben, ein Forum für Aktivisten zu schaffen und Bürger und Mitglieder mehr einzubeziehen (Socialdemokraterna, 2011). Ähnliches wird von den niederländischen Liberalen (VVD) in der Provinz Limburg praktiziert. Regelmäßig wird ein Symposium zu einem speziellen Thema organisiert, das als wichtig für die Zukunft der Provinz erachtet wird. Zum Symposium werden auch Sprecher aus der Wirtschaft und Nicht-VVD Mitglieder als Teilnehmer eingeladen. Ein themenspezifisches Netzwerk, das sich nicht an geographische Grenzen und Mitgliedschaftsbeiträge knüpft, wurde von der norwegischen Linken (SV) zum Thema Energiepolitik eingeführt. Noch vor der Einführung des Netzwerkes wurden aber auch alle Mitglieder zu ihren Interessen und zu ihrer Beteiligungsbereitschaft befragt.

Solche und ähnliche organisatorischen Veränderungen werden auch vom Soziologen und Philosophen Veit Bader (2014) befürwortet. Parteien könnten dadurch nicht nur ihre eigenen Mitgliedschaftsgrenzen aufweichen, sondern auch die anderer politischer Organisationen. Parteien könnten zum Beispiel ihren Mitgliedern explizit eine gleichzeitige Mitgliedschaft in sozialen Bewegungen oder Nicht-Regierungsorganisationen empfehlen. Dadurch würden Debatten integriert werden und nicht nur im repräsentativen, formellen Raum einer Partei bleiben.

Darüber hinaus bieten die niederländischen Grünen (GL) ein Beispiel dafür, wie Transparenz praktiziert werden könnte. Am 13. September 2014 lud die Parteizentrale in Utrecht zum Tag der offenen Tür ein, der im Rahmen des offiziellen Tags der Demokratie in den Niederlanden stattfand. Durch die Öffnung der Parteizentrale können Bürger einen Einblick in die Politik, aber auch in die Arbeit von Parteien bekommen. Das fördert Transparenz,

Vertrauen und den persönlichen Kontakt zwischen der Parteiorganisation und den Bürgern.

Wie in der Einleitung erwähnt, zeigen Forschungsergebnisse, dass sich Bürger heute auch weiterhin politisch engagieren, nur nicht in Parteien. An anderer Stelle habe ich mich deshalb schon dafür ausgesprochen, dass Parteien Bürger auf der lokalen Ebene treffen sollten, um wieder einen besseren Draht zu ihnen herzustellen (siehe Kölln & Aarts, 2014). Dort ist Politik für die meisten greifbar und erlebbar. Die Ergebnisse oben zeigen aber, dass sich Parteien strukturell von der lokalen Ebene zurückziehen. Dadurch besteht die Gefahr, dass Politik zu etwas für den Bürger wird, das sich nur in den Parlamenten abspielt. Zudem werden politische Parteien dadurch zu Organisationen, die für Bürger nur zu Wahltagen in Erscheinung treten. Der politische Enthusiasmus und Partizipationswille von Bürgern bleibt dadurch auf der Strecke und wird dann in lokalen Initiativen oder eventuell in sozialen Bewegungen ausgelebt. Dabei haben Parteien gegenüber beiden Arten von politischer Organisation einen entscheidenden Vorteil: Sie sind feste politische Entscheidungsträger. Soziale Bewegungen und einzelne Initiativen können nur darauf hoffen, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Aber Parteien sitzen dafür schon an der richtigen Stelle. Sie können sich nun entweder auf dieser luxuriösen Position ausruhen und darauf warten, dass soziale Bewegungen und Einzelinitiativen ihnen die Arbeit an der Basis abnehmen. Oder aber Parteien können die Vermittlung von Bürgerinteressen gegenüber dem Staat wieder mehr selbst übernehmen. Ein möglicher Schritt in diese Richtung wäre auch, die lokale Ebene zu betonen und sich nicht davon zurückzuziehen.

Angesichts der strukturellen Gründe des Mitgliederschwunds ist es wichtig, Mitgliedern eine Stimme und Mitbestimmungsrechte

in der Partei zu gewähren. Dazu gehört sicherlich auch, was schon in einigen Parteien zum Teil umgesetzt wird: eine direkte Wahl der Kandidaten und des Parteivorsitzenden. Aber das könnte auch schon im Kleinen mit einer Mitgliederbefragung anfangen. Umfragen erfordern heute nur noch wenig finanziellen und technischen Aufwand, sowohl in der Gestaltung als auch in der Auswertung. Wenn sie richtig durchgeführt werden, können sie aber dafür möglicherweise große Effekte erzielen: Mitglieder fühlen sich gehört und ernst genommen und parteipolitische Entscheidungsträger erhalten konkrete Hinweise darauf, was sich Mitglieder wünschen. Diese Informationen können genutzt werden, um weiteren Parteiaustritten vorzubeugen oder um neue Eintritte zu ermöglichen.

Zudem unterbreitet Bader (2014) den Parteien noch die folgenden vier Vorschläge:

- Unorganisierte Bürger könnten besser durch themenspezifische Bürgerdebatten zu interessieren und zu integrieren sein.
- Traditionelle Kooperationen mit anderen politischen Organisationen könnten wiederbelebt werden, allerdings auf flexiblerer Grundlage.
- Schlüsselakteure befreundeter sozialer Bewegungen könnten besser in die Parteiführung integriert werden, ohne dass sie zunächst alle Stationen einer typischen Parteikarriere durchlaufen müssen.
- Parteien könnten sich mehr öffnen für neue theoretische und praktische Expertise. Eine stärkere Zusammenarbeit mit Forschung und Praxis ist wichtig, um gute Politikergebnisse zu erzielen, mit denen sich aber auch der Bürger identifizieren kann.

All diese Vorschläge und Empfehlungen bedeuten aber, dass sich die Parteiorganisationen neu strukturieren müssen. Der

Aufbau und die Struktur von heutigen Parteiorganisationen ist wahrscheinlich nicht flexibel genug. Um dem Mitgliederschwund und seinen Auswirkungen auch in Zukunft begegnen zu können, müssen moderne, flache, lokale und flexible Strukturen innerhalb der Parteiorganisation geschaffen werden. Das bezieht sich auch auf die externen Beziehungen von Parteien zu anderen politischen Organisationen, der Wissenschaft und der Praxis.

¹ *Alle genauen Informationen befinden sich in Kölln (2014a). Party Decline and Response. The Effects of Membership Decline on Party Organisations in Western Europe, 1960–2010.*

Literaturverzeichnis

Aarts, K. & Wessels, B. (2005).

Electoral Turnout. In J. Thomassen (Ed.), The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies (pp. 64–83). Oxford: Oxford University Press.

Bader, V. (2014).

Crisis of political parties and representative democracies: rethinking parties in associational, experimentalist governance. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 17(3), 350–376.

Inglehart, R. (2007).

Postmaterialist values and the shift from survival to self-expression values. In R. J. Dalton & H.-D. Klingemann (Eds.), The Oxford Handbook of Political Behavior (pp. 223–239). Oxford: Oxford University Press.

Kirchheimer, O. (1965).

Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. Politische Vierteljahresschrift, 6, 20–41.

Klein, M., Alemann, U. von & Spier, T. (2011).

Warum brauchen Parteien Mitglieder? In T. Spier, M. Klein, U. von Alemann, H. Hoffmann, A. Laux, A. Nonnenmacher & K. Rohrbach (Eds.), Parteimitglieder in Deutschland (pp. 19–29). Wiesbaden: VS Verlag.

Klingemann, H.-D. (2005).

Political Parties and Party Systems. In J. Thomassen (Ed.), The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies (pp. 22–63). Oxford: Oxford University Press.

Kölln, A. (2014a).

Party decline and response: The effects of membership decline on party organisations in Western Europe, 1960–2010. Enschede: University of Twente.

Kölln, A. (2014b).

Party Organisation Dataset 1960–2010. Enschede: University of Twente.

Kölln, A. (im Erscheinen).

Party membership decline in Europe: testing party-level explanations. Party Politics.

Kölln, A. & Aarts, K. (2014).

Een campagne zo nu en dan is niet genoeg. De Twentsche Courant Tubantia. 22 Februar 2014, pp. 12f.

Linz, J. J. (2002).

Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes. In R. Gunther, J. R. Montero & J. J. Linz (Eds.), Political Parties: Old Concepts and New Challenges (pp. 291–317). Oxford: Oxford University Press.

Lipset, S. M. & Bendix, R. (1992).

Social mobility in industrial society. New Brunswick: Transaction Publishers.

Luther, K. R. & Müller-Rommel, F. (2002).

Political Parties in a Changing Europe. In K. R. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges. Oxford: Oxford University Press.

Mair, P. & van Biezen, I. (2001).

Party membership in twenty European democracies, 1980–2000. Party Politics, 7(1), 5–21.

Mone, M. A., McKinley, W. & Barker, V. L. (1998).

Organizational Decline and Innovation: A Contingency Framework. The Academy of Management Review, 23(1), 115–132.

Norris, P. (2004).

Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules. Stockholm.

Scarrow, S. E. (2000).

Parties without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment. In R. J. Dalton & M. P. Wattenberg (Eds.), Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies (pp. 79–101). Oxford: Oxford University Press.

Socialdemokraterna. (2011).

Verksamhetsberättelse 2011 Socialdemokraterna. Stockholm.

Spier, T., Klein, M., Alemann, U. von, Laux, A., Nonnenmacher, A. & Rohrbach, K. (Eds.) (2011).

Parteimitglieder in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Webb, P. (2002).

Conclusion: Political Parties and Democratic Control in Advanced Industrial Societies. In P. Webb, D. Farrell & I. Holliday (Eds.), Political Parties in Advanced Industrial Democracies (pp. 438–460). Oxford: Oxford University Press.

Zusammenfassung

Parteien in fast allen westlichen Demokratien haben in den letzten Jahrzehnten an Mitgliedern verloren. Dadurch fehlt den Parteien das freiwillige Personal, um Plakate zu kleben, Zettel zu verteilen oder das Amt des Ortsvorsitzenden zu übernehmen. Das stellt sie vor erhebliche organisatorische Probleme. Der Mitgliederschwund ist gut dokumentiert und seine Ursachen sind schon teilweise erforscht. Aber wir wissen heute nichts darüber, wie Parteiorganisationen auf diese große Herausforderung reagiert haben und was möglicherweise getan werden muss, um Parteien und Bürger wieder näher zusammenzubringen.

Dieser Beitrag macht erst Bewältigungsstrategien europäischer Parteien auf den Mitgliederschwund deutlich. Das Ziel ist es, erste Muster und Gemeinsamkeiten aller untersuchten Parteien darzustellen. Parteispezifische Reaktionsstrategien bleiben außen vor. Dabei stützt er sich auf neueste Daten von 47 Parteiorganisationen in sechs europäischen Ländern (Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Norwegen, Schweden) zwischen 1960 und 2010. Dafür wurden jährliche Werte zu Mitgliedern, Finanzen, Personalstrukturen und zur bürokratischen Komplexität erfasst und analysiert. Darüber hinaus zeigt er auch anhand einiger Praxisbeispiele aus europäischen Nachbarländern, durch welche Mittel sich die Parteien den Bürgern wieder annähern wollen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass der Mitgliederschwund bei Parteiorganisationen Reaktionen und Veränderungen ausgelöst hat; sie umfassen aber nicht alle zentralen Bereiche der Finanzen, des Personals und der bürokratischen Komplexität. Die Auswertung zeigt somit, dass Parteien mit einer Mischung aus Überlebens- und Innovationsstrategien auf den Mitgliederschwund reagiert haben. Sie leiten ihre Ressourcen um, entfernen sich weiter von der Mitgliederpartei, betonen aber stärker die Rolle einer Wählerpartei. Das könnte sich sowohl positiv als auch negativ auf den Wahlerfolg auswirken.

Um dem Mitgliederschwund und seinen Auswirkungen auch in Zukunft begegnen zu können, sollten Parteien nicht vor organisatorischen Veränderungen zurückschrecken. Nur so können sie den Wünschen der Bürger nach politischer Beteiligung, direkter Mitbestimmung und modernen Organisationsstrukturen gerecht werden. Die Zeiten der Massenintegrationsparteien sind vorbei. Parteien könnten eine offenere, transparente, weniger hierarchische und lokal ausgerichtete Organisation entwickeln, die sich insbesondere themenspezifisch und expertisegeleitet ausrichtet.

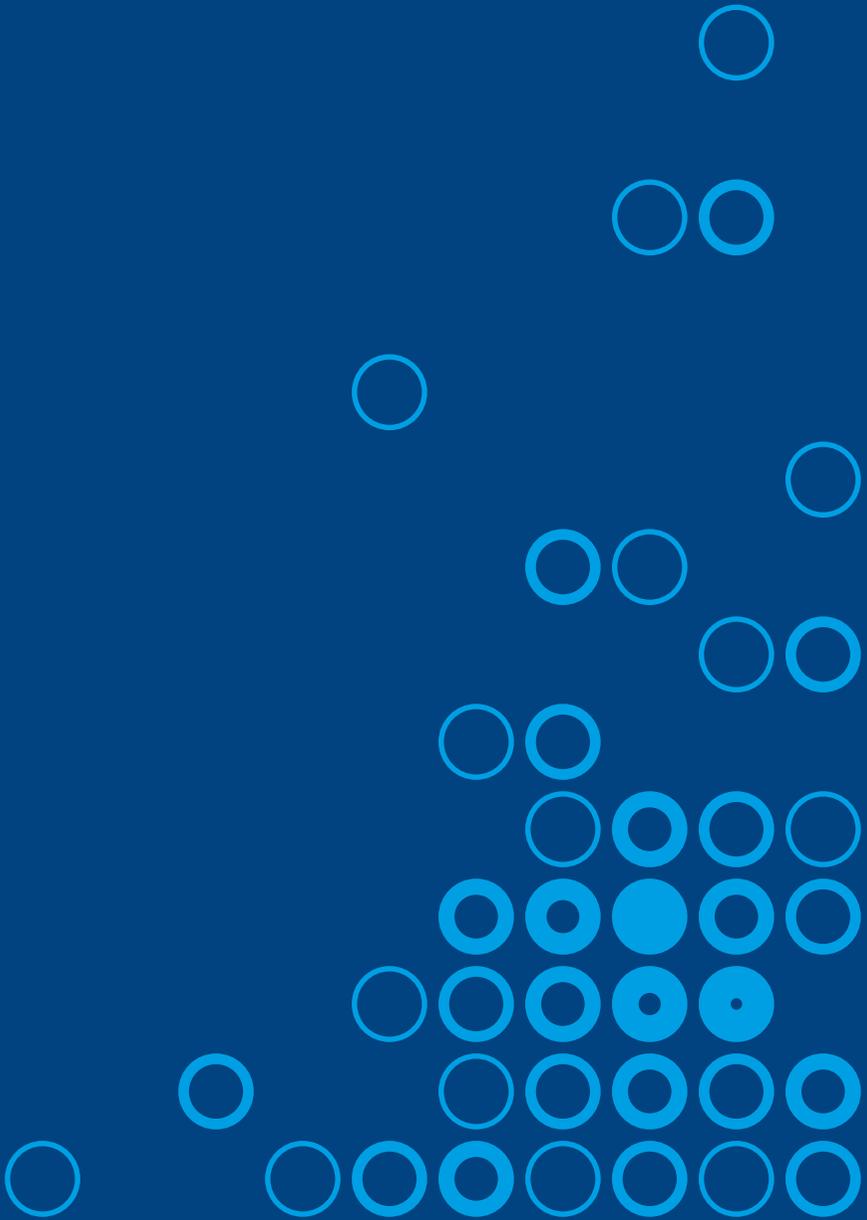
Impressum

Die Autorin

Ann-Kristin Kölln ist Doktor der Politikwissenschaft und arbeitet als COFAS Marie Curie Fellow und Postdoktorand am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Göteborg in Schweden. In ihrer Arbeit beschäftigt sie sich insbesondere mit politischen Parteien, Umfrageforschung und Fragen der repräsentativen Demokratie.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Nico Lange
Leiter der Arbeitsgruppe „Zukunft der Volksparteien“
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 94
E-Mail: nico.lange@kas.de



DIE TRANSFORMATIONSKONFERENZEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Parteien | Westen | Digitalisierung | Ressourcen

„MEHR EXPERIMENTE! - NACHDENKEN ÜBER DIE VOLKSPARTEIEN DER ZUKUNFT“

17. und 18. Dezember 2014 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

„DIE ZUKUNFT DES WESTENS“

14. Januar 2015 auf dem Petersberg, Bonn

„GLOBAL DIGITAL – DIE ZUKUNFT IM NETZ“

22. Januar 2015 im Cafe Moskau, Berlin

„RESSOURCENNUTZUNG IN EINER VERÄNDERTEN WELT“

26. Februar 2015 im Le Méridien, Hamburg





Konrad
Adenauer
Stiftung

www.kas.de