

Bamberger Beiträge zur Vergleichenden Politikwissenschaft
Heft 2

Simon Preuß

**Der Willensbildungsprozess zur „Agenda 2010“ in der SPD: Ein Beispiel
mangelnder innerparteilicher Demokratie?**

Überarbeitete und gekürzte Version der Diplomarbeit zum selben Thema

Inhaltsverzeichnis

I	Einleitung	- 1 -
II	Innerparteiliche Demokratie in der theoretischen Diskussion	- 9 -
	1. <i>Verschiedene Modelle innerparteilicher Demokratie</i>	<i>- 10 -</i>
	2. <i>Das Grundgesetz und das Parteiengesetz von 1967</i>	<i>- 11 -</i>
	3. <i>Michels „ehernes Gesetz der Oligarchie“</i>	<i>- 13 -</i>
	3.1. <i>Ursachen der Oligarchisierung</i>	<i>- 13 -</i>
	3.2. <i>Machtressourcen der Parteiführung</i>	<i>- 14 -</i>
	4. <i>Neuere Arbeiten zur innerparteilichen Demokratie</i>	<i>- 15 -</i>
	5. <i>Parteien als „lose verkoppelte Anarchien“?</i>	<i>- 17 -</i>
	6. <i>Neuere empirische Untersuchungen zu Machtressourcen und Methoden in der innerparteilichen Willensbildung</i>	<i>- 18 -</i>
	6.1. <i>Parteitage</i>	<i>- 18 -</i>
	6.2. <i>Parteifinanzen</i>	<i>- 20 -</i>
	6.3. <i>Parteipresse</i>	<i>- 20 -</i>
	6.4. <i>Bundestagsfraktion und Regierungsbeteiligung</i>	<i>- 20 -</i>
	7. <i>Zentrale Fragen zum Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD</i>	<i>- 21 -</i>
	8. <i>Organisationsaufbau der SPD und innerparteiliche Willensbildung</i>	<i>- 22 -</i>
	9. <i>Sonstige Innerparteiliche Gruppierungen</i>	<i>- 24 -</i>
	9.1. <i>Der Seeheimer Kreis</i>	<i>- 24 -</i>
	9.2. <i>Die Parteilinke</i>	<i>- 25 -</i>
	9.3. <i>Das Netzwerk Berlin</i>	<i>- 25 -</i>
	10. <i>Das Verfahren eines Mitgliederbegehrens und Mitgliederentscheids</i>	<i>- 26 -</i>
	11. <i>Zwischenfazit</i>	<i>- 26 -</i>
III	Die innerparteiliche Willensbildung zur Agenda 2010	- 27 -
	1. <i>Konzeption und Verfahren der empirischen Untersuchung</i>	<i>- 28 -</i>
	1.1. <i>Datenerhebung</i>	<i>- 28 -</i>
	2. <i>Inhalte der Regierungserklärung vom 14. März 2003</i>	<i>- 32 -</i>
	3. <i>Die Agenda 2010: Ein Bruch mit bisheriger sozialdemokratischer Politik?</i>	<i>- 34 -</i>
	4. <i>Wesentliche Phasen und Akteure des innerparteilichen Willensbildungsprozesses</i>	<i>- 39 -</i>
	4.1. <i>Die Initialphase der Regierungserklärung</i>	<i>- 39 -</i>
	4.2. <i>Reaktionen auf die Regierungserklärung</i>	<i>- 45 -</i>
	4.3. <i>Die Regionalkonferenzen</i>	<i>- 54 -</i>
	4.4. <i>Der Sonderparteitag</i>	<i>- 56 -</i>
	4.5. <i>Parlamentarische Durchsetzung</i>	<i>- 61 -</i>
	5. <i>Bewertung des Willensbildungsprozesses</i>	<i>- 64 -</i>
IV	Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	- 66 -
	Literaturverzeichnis	- 72 -

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen
AfB	Arbeitsgemeinschaft für Bildung in der SPD
AG	Arbeitsgemeinschaft
AG 60plus	Arbeitsgemeinschaft der Älteren
AGS	Arbeitsgemeinschaft Selbständige in der SPD
ASF	Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen
ASG	Arbeitsgemeinschaft der Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten im Gesundheitswesen
ASJ	Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen
AvS	Arbeitsgemeinschaft ehemals verfolgter Sozialdemokraten
CDU	Christlich Demokratische Union
DL 21	Forum Demokratische Linke 21
FDP	Freie Demokratische Partei
FV	Gesprächspartner aus dem Fraktionsvorstand
GG	Grundgesetz
Jusos	Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD
Kampa	Wahlkampfzentrale der SPD
LB	Gesprächspartner aus den Vorständen der Landes- und Bezirksverbände
MB	Gesprächspartner aus der Gruppe der Initiatoren des Mitgliederbegehrens
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Gesprächspartner aus dem „Netzwerk Berlin“
PartG	Parteiengesetz
PL	Parlamentarische Linke, Gesprächspartner aus der Parlamentarischen Linken
PV	Gesprächspartner aus dem Parteivorstand
R	Gesprächspartner aus der Regierung
Schwusos	Arbeitskreis „Lesben und Schwule in der SPD“
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SK	Gesprächspartner aus dem Seeheimer Kreis

I Einleitung

Nach 16 Jahren konservativ-liberaler Regierung gelang es der SPD am 27. September 1998 erstmals wieder, die Bundestagswahlen zu gewinnen. Darauf folgten sieben rot-grüne Jahre. Wer jedoch 1998 davon ausging, dass der Wahlsieg der Sozialdemokraten auch zu einer Politik alter sozialdemokratischer Tradition führen würde, insbesondere aufgrund ihres einflussreichen Fürsprechers, Oskar Lafontaine, sollte sich getäuscht haben. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die dem Bundeskanzler Gerhard Schröder vorschwebte, war nicht die klassisch sozialdemokratische Umverteilungspolitik von oben nach unten. Als sich abzeichnete, dass sich die diesbezüglichen Vorstellungen des damalige SPD-Vorsitzenden und Finanzministers mit denen des Bundeskanzlers nicht vereinbaren ließen, trat Lafontaine von beiden Ämtern zurück. Sein Rücktritt fand an dem Tag statt, an dem Gerhard Schröder den britischen Soziologen Anthony Giddens traf, um dessen neues Buch zu besprechen (Dörre 1999: 6).

Giddens gilt als der Vordenker der sogenannten „*Politik des Dritten Weges*“¹. Mit seinen Veröffentlichungen (Giddens 1997 und Giddens 1999) hat er eine weltweite Debatte über die Modernisierung der Sozialdemokratie ausgelöst, wenngleich es natürlich auch schon zuvor in diversen Ländern deutliche Koordinatenverschiebungen sozialdemokratischer Politik in der Praxis gegeben hat (Marlière 1999: 13-15; Shaw et al. 2003), insbesondere in Großbritannien, wo Tony Blair seit seiner Übernahme des Parteivorsitzes 1994 bis zum Wahlsieg 1997 aus der alten Labour Party „New Labour“ machte (Meyer 1998: 201-210). Dieser Wandel bestand nicht nur in einem Etikettenwechsel, sondern auch in einer stark veränderten Analyse ökonomischer Probleme und Antworten auf politische Fragestellungen, die mit dem alten Labour-Programm nicht zu vereinbaren waren. In diesem Sinne symbolisiert die Streichung der berühmten „Clause IV“ aus dem Labour-Parteiprogramm, die nach wie vor das Ziel der industriellen Verstaatlichung ausgab, dass die Partei sich inhaltlich stark verändert hat (Wickham-Jones 2003: 29-33; Shaw 1996).

Durch die Ideen von Anthony Giddens ließen sich Gerhard Schröder und der britische Premierminister Blair inspirieren und forderten eine Erneuerung der Sozialdemokratie, die sie wechselweise mit Begriffen wie „*Neue Sozialdemokratie*“, „*Dritter Weg*“ und vor allem im Falle Schröders „*Neue Mitte*“ bezeichneten.

Giddens sprach von fünf großen Herausforderungen der Sozialdemokratie: Die Globalisierung führe dazu, „*daß bestimmte Handlungsspielräume, über die die Nationen verfügten, eingeschränkt worden sind, etwa jene, auf die eine keynesianische Wirtschaftssteuerung zurückgreifen konnte*“ (Giddens 1999: 44). Traditionelle Eckpfeiler sozialdemokratischer Politik, wie z. B. Solidarität und kollektive Lösungen, haben Giddens

¹ Der Begriff des „Dritten Weges“ stammt allerdings nicht von Giddens, sondern wurde schon bei diversen sozialdemokratischen Anlässen, wie beispielsweise zur Gründung der Sozialistischen Internationale 1951 und zur Bezeichnung des Wirtschaftsprogramms von Ota Sik während des Prager Frühlings, verwendet und auch nicht-sozialdemokratische Gruppierungen nutzten diesen Begriff, wie z.B. die italienischen Faschisten der 1920er Jahre (Merkel 2000: 263).

zufolge aufgrund zunehmender Individualisierung einen immer geringeren Stellenwert. Weitere Herausforderungen sind das Verschwinden des alten Links-Rechts-Schemas, das auf das Ende des Ost-West-Konfliktes zurückzuführen ist, das nachlassende Interesse an parlamentarischer Politik² und die Frage der nachhaltigen Entwicklung in der Umweltpolitik (Giddens 1999: 46-79).

Diese Zukunftsherausforderungen können Giddens zufolge nicht mit den Instrumenten der klassischen Sozialdemokratie bewältigt werden. Unter klassischer Sozialdemokratie versteht er staatliche Eingriffe in den sozialen und ökonomischen Bereich mit einer nachfrageorientierten Politik keynesianischer Art und einer eingeschränkten Rolle des Marktes, einen die Zivilgesellschaft dominierenden Staat, der kollektive Lösungen anbietet und ein umfassender Wohlfahrtsstaat ist, mit den zentralen Werten Vollbeschäftigung und weniger materielle Ungleichheit. Auch die Antworten des Neoliberalismus³ auf die von ihm beschriebenen Herausforderungen hält Giddens für unzureichend (Giddens 1999: 18; Merkel 2000: 274-275). Daher bedarf es eines dritten Weges, um diesen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen.

„*Hauptanliegen der Politik des dritten Weges sollte nach wie vor die soziale Gerechtigkeit sein*“ (Giddens 1999: 81), wobei diese nicht mehr durch die alte sozialdemokratische Umverteilungspolitik erzielt werden soll. Soziale Gerechtigkeit wird nicht am Ausmaß materieller Ungleichheit gemessen, sondern Gleichheit bedeutet für Giddens „Inklusion“, die er als Teilhabe an den bürgerlichen und politischen Rechten und Pflichten bezeichnet. Hierzu gehört Chancengleichheit und öffentliche Mitsprache. Der Zugang zu Arbeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Chancengleichheit. Das Gleiche gilt für Bildung und Ausbildung (Merkel 2000: 277). Daher ist eine massive Investition in den Bildungssektor notwendig, um eine „*Umverteilung der Chancen*“ (Giddens 1999: 128) zu erreichen, die an die Stelle der alten Politik der Umverteilung der Einkommen tritt. Neben den Investitionen in den Bildungssektor bedarf es trotzdem noch eines Wohlfahrtsstaates. Dieser muss jedoch stark umgebaut werden, da er nach Giddens Ansicht bürokratisch und ineffizient sei. Außerdem seien die Sozialleistungen häufig kontraproduktiv, da sie den falschen Gruppen zugute kommen und letztlich für die Entstehung der Arbeitslosigkeit mitverantwortlich sind (Giddens 1999: 134-135). Die Reform des Sozialstaates sollte daher dem Prinzip „*Investition in menschliches Kapital statt direkter Zahlungen*“ folgen. „*An die Stelle des Sozialstaats sollten wir den Sozialinvestitionsstaat setzen*“ (Giddens 1999: 137).

Giddens schwebt ferner das Prinzip des „Förderns und Forderns“ vor. Sozialleistungen des Staates sollten immer auch Gegenleistungen des Beziehers entgegenstehen. So soll zum Beispiel nur derjenige Arbeitslose, der sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemüht, Arbeitslosenhilfe beziehen.

² Das nachlassende Interesse an Politik bezieht sich bei Giddens hauptsächlich auf die traditionelle Politik. In anderen Bereichen sieht er auch positive Entwicklungen, wie z.B. in Bürgerinitiativen und zunehmender Beteiligung an der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (Giddens 1999: 60 – 67).

³ Zu diesen Antworten zählt er eine autonome Zivilgesellschaft mit schlankem Staat, Marktfundamentalismus, ökonomischen Individualismus und die Akzeptanz von Ungleichheit.

Mit seinen Forderungen nach einer neuen Sozialdemokratie und nach einer Politik des „Dritten Weges“ fand Giddens nicht nur in Großbritannien bei Tony Blair Gehör, der die Labour Party bereits seit 1994 schrittweise sowohl inhaltlich als auch organisatorisch zu „New Labour“ gemacht hatte (Becker 2001: 96-105; Merkel 2000: 280-287; Schmid et al. 2001b: 238-240), sondern auch in Deutschland.⁴ Bodo Hombach, ein enger Vertrauter und Berater Schröders im Wahlkampf 1998 und sein späterer Kanzleramtsminister, veröffentlichte kurz nach der gewonnenen Bundestagswahl 1998 sein Buch „Aufbruch – Die Politik der neuen Mitte“, in dem er auch auf zahlreiche Ideen Giddens zurückgriff. In Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik forderte Hombach beispielsweise, dass es einer Entwicklung hin zu einem „*aktivierenden Staat*“ bedürfe, das heißt, dass der Staat kein Sicherheitsnetz auf dem Arbeitsmarkt mehr ausbreitet, sondern als „*Trampolin*“ fungiert. Darunter versteht er einen Staat, der Modernisierungsimpulse gibt, Innovationen fördert und die Bildung von Humankapital unterstützt (Hombach 1998). Die Logik des „Förderns und Forderns“, die Hombach in seinem Buch vertritt, und die stark an Giddens anlehnt, spiegelt sich dann auch in dem sogenannten Schröder/Blair-Papier wieder, an dem Hombach maßgeblich mitgearbeitet hat (Jun 2000: 1517).

Im Juni 1999 stellten der damalige Bundeskanzler Schröder und der britische Premierminister Blair ihr gemeinsames Papier „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ vor (Blair et al. 1999). Chancengleichheit, nicht Ergebnisgleichheit ist diesem Papier zufolge das Ziel einer Politik, die sich sozial gerecht nennt. Chancengleichheit wird vor allem durch Zugang zu Arbeit sowie Aus- und Weiterbildung sichergestellt. Hier soll der Staat eine aktivierende Rolle spielen, ohne dass die Sozialausgaben steigen. Der Bezug von staatlichen Mitteln führt zu Verpflichtungen der Bezieher solcher Leistungen. Der Staat ist vor allem für die Gewährleistung eines gewissen sozialen Mindeststandards verantwortlich.

In der SPD wurde dieses Papier damals heftigst kritisiert (Jun 2000: 1522; Stöss et al. 2000: 11)⁵, sowohl, was den Inhalt des Papiers angeht, mit dem Schröder eine Kehrtwende in der Sozialpolitik der deutschen Sozialdemokratie einläutete (Heinze et al. 1999: 56-59; Bischoff et al. 1999: 41-44) und den linke SPD-Bundestagsabgeordnete in einem gemeinsamen Papier als „*Anlehnung an die gescheiterten Rezepte der Neoliberalen*“ (Wendl 1999: 148) bezeichneten, als auch bezüglich des Sprachstils durch den sich viele alte Sozialdemokraten vor den Kopf gestoßen fühlten.

Es handelte sich aber nicht nur um eine verbale Verschiebung der Koordinaten sozialdemokratischer Politik in Deutschland. Vielmehr schlug die sozialdemokratisch geführte Regierung nach einer anfänglichen Phase traditioneller sozialdemokratischer

⁴ Giddens „Dritter Weg“ stieß sowohl von neoliberaler als auch von traditioneller Seite auf scharfe Kritik. Aus beiden Richtungen wurde ihm vorgeworfen, die jeweils gegnerische Position unter neuem Deckmantel zu propagieren (Jun 2000: 1509).

⁵ Auch international gab es starke Kritik an dem Papier. Der wohl bedeutendste Kritiker war der damalige französische Premierminister und Vorsitzende der französischen Sozialisten, Lionel Jospin, der mit einem eigenen Papier auf dem 21. Kongress der Sozialistischen Internationale auf die Vorschläge Schröders und Blairs reagierte (Jospin 1999; Bell 2003: 62-63). Wissenschaftliche Kritik am Schröder/Blair-Papier, sowie an Giddens „Drittem Weg“ findet sich bei Wendl (1999) und Dörre (1999).

Wirtschafts- und Finanzpolitik⁶, die vor allem durch Oskar Lafontaine geprägt wurde, nach dessen Rücktritt einen anderen Kurs ein. Fortan war vor allem der Abbau der Staatsverschuldung ein vorrangiges Ziel der Regierung, das dazu führte, dass die staatlichen Investitionen erheblich zurückgingen. Der Schwenk zu einer stärker angebotsorientierten Wirtschaftspolitik der SPD wurde unter anderem durch die Unternehmenssteuerreform vollzogen, die vor allem zu einer massiven Entlastung großer Unternehmen führte. Die sogenannte „Riester-Rente“, die einen Einstieg in die private Rentenvorsorge und damit einen teilweisen Ausstieg aus der solidarischen Rentenfinanzierung darstellt, ist ein weiteres Beispiel des sozialdemokratischen Kurswechsels (Jun 2003: 75). In der Arbeitsmarktpolitik wurde vor allem an Konzepten gearbeitet, die einerseits die Vermittlungschancen von Arbeitslosen erhöhen sollten, andererseits auch den Druck auf Arbeitslose erhöhen sollten, eine Stelle anzunehmen. Hier sind vor allem das „Job-AQTIV-Gesetz“⁷ und die Ergebnisse der Hartz-Kommission zu nennen. Somit hat eine der Kernforderungen des Schröder/Blair-Papieres, in der Arbeitsvermittlung stärker auf das Prinzip „Fördern und Fordern“ zu setzen, bereits vor der Bundestagswahl 2002 schrittweise Eingang in die sozialdemokratische Arbeitsmarktpolitik gefunden, wenngleich die Regierungspolitik der ersten Legislaturperiode alles andere als eindeutig den Prinzipien des „Dritten Weges“ von Giddens oder des Schröder/Blair-Papieres folgte (Jun 2003: 81-82; Padgett 2003: 44-46).⁸

Nach einigen Jahren der langsamen Annäherung seiner Politik an die gemeinsam mit Blair verkündete Politik des „Dritten Weges“ bzw. der „Neuen Mitte“, wurden die wirtschafts- und sozialpolitischen Äußerungen Schröders im Wahlkampf 2002 wieder wesentlich traditioneller. Es wurde bewusst die Nähe der Gewerkschaften gesucht und das Wahlprogramm *„reflected an electoral strategy designed to consolidate electoral constituencies with an interest in labour protection and the social state whilst at the same time elaborating the neue Mitte project in pursuit of centrist voters“* (Padgett 2003: 43). Die Bundestagswahl 2002 konnte schließlich, wenn auch nur mit einer knappen Mehrheit, von der rot-grünen Koalition gewonnen werden.⁹

Jedoch schon im Dezember 2002 wurde klar, dass es nicht bei diesem großteils traditionellen Wirtschaftskurs bleiben würde, als das kanzleramtsinterne Strategiepapier (2002) „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“¹⁰, das ursprünglich nur an die Teilnehmer einer Planungsklausur im Kanzleramt Anfang Dezember 2002 gerichtet war,

⁶ Das Steuerentlastungsgesetz entlastete vor allem geringere Einkommen (Padgett 2003: 44). Zudem wurde die unmittelbare Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wieder eingeführt (Jun 2003: 75). Die Schwelle, ab der der Kündigungsschutz gilt, wurde wieder auf fünf Mitarbeiter gesenkt und der demographische Faktor, den die Kohl-Regierung in der Rentenformel eingeführt hatte, wurde wieder abgeschafft (Egle 2006: 195).

⁷ Die Bezeichnung AQTIV steht für „Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln“.

⁸ Die Politik der Regierung Blair entsprach hingegen in weiten Teilen einer Reinform dessen, was im Schröder/Blair-Papier verkündet wurde, insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik unter dem Motto „Welfare to work“ (Schmid et al. 2001a: 4-6).

⁹ Neben der Rückbesinnung auf die traditionelle Rhetorik der sozialen Gerechtigkeit, haben hierbei vor allem die klare Anti-Irakkrieg-Position Schröders sowie die Bewältigung der Oderflutkatastrophe eine wichtige Rolle gespielt (Eilders 2004: 233-238; Alemann 2003b; Hogwood 2004; Maier et al. 2004).

¹⁰ Dieses Papier wird im weiteren, da kein genauer Verfasser bekannt ist, mit „Strategiepapier“ zitiert.

sowohl in der Partei die Runde machte, als auch an die Öffentlichkeit geriet (Hammerstein et al. 2003: 25). In diesem Papier wurden umfassende Reformpläne angekündigt, die mit den Inhalten des Wahlkampfes 2002 wenig gemein hatten. Das Papier ähnelte in vielen Abschnitten dem Schröder/Blair-Papier, beispielsweise in der Forderung die staatlichen Investitionen zunehmend auf die Zukunftsbereiche Bildung, Forschung und Familieninfrastruktur zu konzentrieren, gleichzeitig das Ziel einer deutlichen Steuer- und Abgabenbelastungssenkung zu verfolgen und im Bereich der sozialen Sicherung eine größere Eigenverantwortung der Versicherten zu verlangen. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wurde zudem stärker das Prinzip des „Förderns und Forderns“ betont. Allerdings wurde in diesem Papier vor allem auf das Prinzip des Forderns gesetzt,¹¹ verbunden mit finanziellen Einschnitten¹² und einer Deregulierung¹³. Hierbei wurde insbesondere betont, dass das Hartz-Konzept *„weitgehende Regelungen enthält, die noch vor einem Jahr als Tabubruch galten“* (Strategiepapier 2002: 17).

Im Kanzleramt war man sich sehr wohl des Bruchs mit den Eindrücken, die im Wahlkampf vermittelt wurden, in denen das Wort „Reform“ weitgehend vermieden worden ist und dafür umso häufiger von sozialer Gerechtigkeit die Rede war (Hammerstein et al. 2003: 25), bewusst. Dementsprechend ließ die Kritik aus der Partei nicht lange auf sich warten. Unter anderem richteten führende Mitglieder der Parteilinken um Michael Müller und Gernot Erler einen Brief an das Kanzleramt. In diesem wurde die neue Linie scharf kritisiert und gefordert, dass *„die Modernisierungspolitik von einer Grundsatzdebatte in der Partei begleitet werden müsse“* (Spiegel 02/03: 19). Aber auch in den folgenden zwei Monaten blieb eine solche Grundsatzdebatte über mögliche Sozialreformen aus. Sowohl die Öffentlichkeit als auch die eigene Partei blieben über die konkreten Reformüberlegungen der SPD-Führung uninformiert.¹⁴

Die Umfragewerte der SPD stürzten weiter ab, die allgemeine Wirtschaftslage sowie die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechterten sich zunehmend und die SPD verlor die Landtagswahlen in Hessen, wo sie über zehn Prozentpunkte verlor und die CDU die absolute Mehrheit gewann, und in Niedersachsen, wo sie fast fünfzehn Prozentpunkte und damit auch die Regierungsmehrheit verlor (Braunthal 2003: 5-7). Zudem scheiterte das „Bündnis für Arbeit“ im Frühjahr 2003.

Anfang März des selben Jahres wurde bekannt, dass eine kleine Gruppe enger Berater um Bundeskanzler Schröder an einer umfassenden Regierungserklärung arbeitet, die sich mit den Reformplänen der Bundesregierung befassen soll. Diese Regierungserklärung, die den Titel *„Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“* trug, wurde vom Bundeskanzler am 14. März

¹¹ Hierzu gehören die Neuregelung der Zumutbarkeit mit Umkehr der Beweislast und flexiblere Möglichkeiten der Leistungskürzung.

¹² Wie der Zusammenlegung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die für die meisten bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe eine geringere staatliche Unterstützung bedeutete.

¹³ Zum Beispiel der Liberalisierung der Leih- und Zeitarbeit.

¹⁴ Über vereinzelte Reformpläne gab es durchaus Anfang 2003 detaillierte innerparteiliche und öffentliche Diskussionen, wie zum Beispiel die Pläne Wolfgang Clements zur Lockerung des Kündigungsschutzes. Dies waren jedoch Ausnahmen.

2003 vor dem Deutschen Bundestag gehalten. Nach einem kurzen Statement zum Irakkrieg konzentrierte sich der Kanzler in seiner Rede auf bereits vollzogene aber vor allem auf anstehende Reformen, die seiner Meinung nach *„notwendig sind, um wieder an die Spitze der wirtschaftlichen und der sozialen Entwicklung in Europa zu kommen“* (Schröder 2003: 1). Die Rede, die zunächst eine vergleichsweise kurz gehaltene Problemanalyse vorausschickt, in der auf die Wirtschaftsschwäche und die steigenden Lohnnebenkosten eingegangen wird, befasst sich größtenteils mit den von der Regierung vorgesehenen Maßnahmen. Gleich zu Beginn der Rede wird ersichtlich, dass der Kanzler von der Bevölkerung wie auch von der eigenen Partei große Veränderungsbereitschaft fordert: *„Wir werden Leistungen kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen“* (Schröder 2003: 2). Die Reformen, die Schröder unter dem Begriff *„Agenda 2010“* (Schröder 2003: 5) einführte, überraschten vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Neben den schon verabschiedeten Reformen und dem im Regierungsprogramm bereits erwähnten Umbau der Bundesanstalt für Arbeit, wurden drastische Einschnitte für Arbeitslose angekündigt. Die verkündete Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung mag noch nicht so überraschend gewesen sein, da sie einer der Hauptvorschläge der Hartz-Kommission war. Überraschender dürfte jedoch die klare Ansage des Bundeskanzlers gewesen sein, dass diese einheitliche Hilfe *„in der Regel dem Niveau der Sozialhilfe entsprechen wird“* (Schröder 2003: 10). Dies stand im deutlichen Widerspruch zu der im Wahlprogramm der Bundestagswahl 2002 stehenden Forderung, dass eine zusammengelegte Hilfe auf keinen Fall auf Sozialhilfeniveau absinken darf (SPD 2002: 25). Zudem wurde eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, die Lockerung des Kündigungsschutzes, eine Aufweichung der Kriterien der Sozialauswahl bei betriebsbedingten Kündigungen und einige weitere Einschnitte in der Arbeitsmarktpolitik angekündigt.¹⁵ Auch eine deutliche Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes war vorgesehen, sowie Einschnitte bei den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung und mehr Eigenverantwortung durch mehr Zuzahlung bei Gesundheitsleistungen sowie die Einführung einer Praxisgebühr.

Dass diese Regierungserklärung gewissermaßen eine Umsetzung des Allgemeinen, geäußert im Schröder/Blair-Papier, in konkrete Reformen darstellt, ist nicht zu verkennen. So gibt es in der Regierungserklärung einerseits ein klares Bekenntnis, *„dass eine Gesellschaft wie die unsere eine wirklich gute Zukunft nur als Sozialstaat haben kann“*, es andererseits jedoch *„unausweichlich nötig sein [wird], Ansprüche und Leistungen zu streichen“* (Schröder 2003: 16). Ebenso wie in dem mit Blair veröffentlichten Papier wird betont, dass Chancengleichheit ein größerer Stellenwert zukommen muss. Während folglich bei der sozialen Sicherung harte Einschnitte den Sozialstaat deutlich beschneiden sollen, waren im Bereich Bildung und Forschung Investitionen vorgesehen, um den Menschen neue Chancen einzuräumen,

¹⁵ Mit den Details der in der Regierungserklärung angekündigten Reformen wird sich ein späteres Kapitel befassen.

„Chancen, ihre Fähigkeiten zu entwickeln und Höchstleistungen zu erbringen“ (Schröder 2003: 21).

Die Regierungserklärung, die von Beobachtern, trotz ihrer Kontinuität zum Schröder/Blair-Papier, als „*turning point in postwar Germany's welfare policies*“ (Braunthal 2003: 6) beschrieben wurde, hat viel Kritik hervorgebracht. Wie nicht anders zu erwarten, haben die sozialen Einschnitte, die in der Rede des Kanzlers angekündigt wurden, zu einem öffentlichen Aufschrei der Betroffenen geführt.¹⁶ In der Wissenschaft wurden in der Folgezeit nicht nur die Effizienz einzelner Reformen und Details der Neuregelungen besprochen (Düwell et al. 2004; Adomeit 2004; Schiefer et al. 2004; Suntum 2006), sondern es wurde ebenso die Frage der sozialen Gerechtigkeit der Reformen ausführlich diskutiert (Kindler et al. 2004; Meyer 2004). Auch und insbesondere aus der eigenen Partei erhielt der Bundeskanzler in den Wochen und Monaten nach der Regierungserklärung starken Gegenwind. Äußerungen von Parteimitgliedern wie die, die Politik des Kanzlers sei „*einer sozialdemokratischen Partei unwürdig*“ und „*der Kanzler braucht Nachhilfe in Demokratie. Den juckt es doch herzlich wenig, wie die Basis denkt*“ (Dettmer et al. 2003: 63) zeigen, wie wenig sich viele Mitglieder mit dieser neuen Regierungslinie anfreunden konnten und weisen zudem auf eine andere Problematik hin, nämlich die, dass sich viele Mitglieder durch den Kurswechsel des Kanzlers übergangen fühlten.

Der sozialpolitische Schwenk der Regierung und Parteispitze und die mangelnde Integration der Basis in diesen Veränderungsprozess wurden dementsprechend in den Folgemonaten immer wieder für die zahlreichen Parteiaustritte verantwortlich gemacht. Austritte in großem Umfang hatte es zwar schon in den Vorjahren gegeben, jedoch hat sich die Zahl der Austritte im Jahre 2003 verdoppelt. So verließen bis Ende Juni 2003 über 30.000 Mitglieder die Partei – so viele wie im gesamten Vorjahr. Insbesondere nach der Regierungserklärung des Kanzlers kam es zur Beschleunigung dieses Prozesses. Die Funktionäre und Abgeordneten erhielten massenhaft Austrittsschreiben, die häufig, wie dieses im Spiegel zitierte, mit den „*dem Stimmvieh verordneten [gemeint ist der Sonderparteitag, S.P.] sog. ‚sozial gerechten Reformen‘*“ (Berg 2003: 34) begründet wurden.

Die Agenda 2010 provozierte auch noch einen anderen, bisher einzigartigen Vorgang in der Geschichte der SPD: Das Mitgliederbegehren „Wir sind die Partei!“, das von zwölf Bundestagsabgeordneten eingeleitet wurde. Dieses Mitgliederbegehren ist ein gutes Beispiel dafür, wie zerrissen die SPD hinsichtlich der Inhalte der Schröderschen Agenda 2010 war. Gleichzeitig steht dieses Mitgliederbegehren jedoch auch noch für eine anders gelagerte, weniger inhaltliche dafür eher stilistische Kritik an der Regierung und Parteiführung. Sie steht für den Vorwurf, bei diesen für die Partei fundamental wichtigen Entscheidungen übergangen worden zu sein. Wie der Titel des Begehrens deutlich zeigt, steht es auch für die Forderung, bei solch wichtigen Überlegungen, für die die Partei in der Öffentlichkeit letztlich

¹⁶ Insbesondere die Gewerkschaften organisierten einen nicht unerheblichen öffentlichen Druck durch Demonstrationen gegen die Agenda 2010. Auch die PDS spielte, zumindest in Ostdeutschland, eine bedeutende

verantwortlich gemacht wird, mit eingebunden zu werden. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wirft dieser Vorgang natürlich die Frage nach der Qualität der innerparteilichen Demokratie in der SPD auf (Jaspers 1966; Müller 1967; Trautmann 1975) Zweifel angemeldet.

Daraus ergibt sich für die vorliegende Arbeit, die sich mit der innerparteilichen Willensbildung zur Agenda 2010 beschäftigt, folgende Fragestellung: Wie ist der Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD unter dem Gesichtspunkt der im Grundgesetz und dem Parteiengesetz geforderten demokratischen innerparteilichen Willensbildung zu bewerten? Oder andersherum gefragt: Stellt der Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD ein Beispiel mangelnder innerparteilicher Demokratie dar?

Um diese Frage beantworten zu können, wird in einem ersten Schritt die Diskussion zur innerparteilichen Demokratie betrachtet, um einen theoretischen Bezugsrahmen für die spätere Beantwortung dieser Frage zu geben. Dabei stellt Robert Michels mit seinem 1911 veröffentlichten Werk „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ den Ausgangspunkt dar. Neben Werken, welche die Umsetzung des innerparteilichen Demokratieprinzips ähnlich wie Michels skeptisch bewerten und oligarchische Tendenzen erkennen, werden auch solche Autoren berücksichtigt, die innerparteilichen Willensbildungsprozessen eher anarchische Strukturen zusprechen, wie zum Beispiel Lösche (Lösche et al. 1992). Am Ende dieses Kapitels wird die Entwicklung von zentralen Fragestellungen zum Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD stehen, anhand derer im empirischen Teil dieser Arbeit der Willensbildungsprozess untersucht wird.

Daran schließt sich der empirische Teil dieser Arbeit an. Dabei wird zunächst das methodische Vorgehen erläutert, insbesondere in Bezug auf die geführten Experteninterviews. Danach werden die Inhalte der Regierungserklärung näher betrachtet. Anschließend wird der Willensbildungsprozess innerhalb der SPD zu den Reformen, insbesondere zu den umstrittenen Bestandteilen der Agenda 2010, nachgezeichnet. Hierbei wird ein weitgehend chronologisches Vorgehen gewählt, da zwischen einzelnen aufeinander folgenden Ereignissen auch wichtige logische Zusammenhänge bestehen. Zentrale Aspekte der Analyse sind die Vorbereitung der Regierungserklärung, die ersten Reaktionen auf die Rede in der Partei, das Mitgliederbegehren, die vier Regionalkonferenzen im April und Mai 2003, sowie der Sonderparteitag zur Agenda 2010 am 1. Juni 2003. Neben weiteren Aspekten der Durchsetzung des Programms in der Partei wird auch die Durchsetzung der Reformen in der SPD-Bundestagsfraktion betrachtet.

An jedes dieser Kapitel schließt sich eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse an und es wird versucht, diese Erkenntnisse in Hinblick auf die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellung zu bewerten. Im Schlusskapitel werden die wesentlichen Aspekte des Willensbildungsprozesses und deren Bewertung noch einmal zusammengefasst. Abschließend wird auf die eingangs gestellte Frage, ob es sich bei dem Willensbildungsprozess zur

Rolle bei der Organisation des Protestes vermeintlich von den Reformen Betroffener. Dieser Protest fand im Sommer 2004 seinen Höhepunkt in den sogenannten Montagsdemonstrationen.

Agenda 2010 in der SPD um ein Beispiel mangelnder innerparteilicher Demokratie handelt, also um eine rücksichtslose Durchsetzung der Agenda 2010 durch die Regierung und Parteispitze gegenüber der Partei, eine Antwort zu geben versucht.

II Innerparteiliche Demokratie in der theoretischen Diskussion

Dieses Kapitel gibt dem später betrachteten Willensbildungsprozess in der SPD zur Agenda 2010 einen theoretischen Rahmen, so dass diese Arbeit in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden kann. Zunächst werden drei verschiedene Konzepte innerparteilicher Demokratie dargestellt. Dies ist insofern wichtig, als dass man bei der gleichen empirischen Beobachtung zu unterschiedlichen Bewertungen hinsichtlich des „Zustands“ der innerparteilichen Demokratie kommen kann, je nach dem, welches Konzept innerparteilicher Demokratie man bei der Beurteilung im Hinterkopf hat. Anschließend werden die rechtlichen Grundlagen innerparteilicher Demokratie kurz dargelegt, wobei auf eine ausführliche rechtliche Interpretation, wie sie zum Beispiel Seidel (1998) und Trautmann (1975) geben, verzichtet wird.

Robert Michels (1970)¹⁷ Werk „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ stellt „den“ Klassiker der Literatur zur innerparteilichen Demokratie dar. Ausgehend von seinem „ehernen Gesetz der Oligarchie“ wird ein Überblick über die Literatur zur innerparteilichen Demokratie gegeben. Hierbei wird jedoch nur der für diese Arbeit relevante Teil der innerparteilichen Demokratie betrachtet, nämlich die innerparteiliche Willensbildung zu Sachfragen. Es geht also um die Mitgliederbeteiligung an der Politikformulierung. Andere Aspekte der innerparteilichen Demokratie¹⁸ werden aufgrund des geringen Umfangs dieser Arbeit und aufgrund der nur eingeschränkten Relevanz für die zentrale Fragestellung vernachlässigt.

Sowohl bei der Darstellung des Michelschen Werkes als auch bei der neueren in seiner Tradition stehenden Literatur werden dabei stets die nachfolgenden Fragen im Vordergrund stehen: Wie kommt es zur Dominanz der Parteiführung über die Partei und was macht die Parteispitze, um ihr Programm gegenüber der Partei durchzusetzen? Also: „Welche Mittel werden angewandt?“ sowie „Wie geht die Parteiführung vor?“. Ein Problem hierbei ist jedoch, dass nur sehr wenig neuere empirische Untersuchungen zur innerparteilichen Demokratie existieren. Es fehlen insbesondere Arbeiten, die „über lokale bzw. regionale Fallstudien einzelner Parteien hinausgehen“ (Niedermayer 1993: 249). Ein Hauptteil der zitierten (empirischen) Literatur stammt daher aus den sechziger und siebziger Jahren, als

¹⁷ Michels „Parteiensoziologie“ ist 1911 erschienen. Bei der Jahreszahl 1970 handelt es sich um das Erscheinungsjahr der dritten Auflage, die für diese Arbeit verwendet wurde.

¹⁸ Hierzu gehören zum Beispiel Fragen nach Parteizugang und -ausschluss (Trautmann 1975: 193-206), sowie nach der Kandidatennominierung für Parteiämter (Müller 1967: 25-66; See 1972: 35-37 und 76-83) und dem Ablauf parteiinterner Wahlen (Stubbe-da Luz 1994: 197-202).

dem Thema der innerparteilichen Demokratie in der politikwissenschaftlichen Literatur besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

Eine andere Betrachtungsweise innerparteilicher Willensbildung, die in der Arbeit zur Geltung kommt, ist die von Lösche (1992) in einer Untersuchung über die SPD erstmals formulierte Aussage, dass der innerparteiliche Willensbildungsprozess weitestgehend anarchisch verlaufe. Weitere Autoren schlossen sich in der Folgezeit dieser These von den Parteien als „lose verkoppelte Anarchien“ an (Schmid et al. 2005).

Abschließend werden einige Leitfragen präsentiert, die bei der späteren Betrachtung des Willensbildungsprozesses in der SPD zur Agenda 2010 im Mittelpunkt stehen.

1. Verschiedene Modelle innerparteilicher Demokratie

Die Tatsache, dass die Frage nach der Umsetzung der innerparteilichen Demokratie in den deutschen Parteien von verschiedenen Wissenschaftlern äußerst unterschiedlich beantwortet wird, lässt sich darauf zurückführen, dass die empirischen Ergebnisse zur Bewertung des Realisierungsgrades „an einem von mehreren möglichen Konzepten innerparteilicher Demokratie gemessen werden müssen“ (Niedermayer 1993: 231). Eines dieser Konzepte ist ein Parteienmodell, das auf der ökonomischen Theorie der Demokratie basiert (Konkurrenzparadigma). In diesem Modell wird die innerparteiliche Demokratie durch die zwischenparteiliche Demokratie ersetzt. Die Parteien sind auf Stimmenmaximierung bei Wahlen ausgerichtet. Dementsprechend ist eine weitreichende Beteiligung der Parteimitglieder an der Politikformulierung und Personalrekrutierung dysfunktional (Wichard 1977: 70-71). Sie würde nur die Handlungsfreiheit der Parteiführung einschränken und die Effizienz und Flexibilität der Parteiorganisation schmälern. Die Optimierung der Wahlchancen wird „durch eine Zentralisierung der Macht und Entscheidungsbefugnis in den Händen der wählerorientierten Parteiführung und damit durch eine innerparteiliche Willensbildung von oben nach unten erreicht.“ (Niedermayer 1993: 231) Dieses „top-down“-Modell parteiinterner Machtverteilung und Willensbildung beruht insofern auf einer demokratischen Legitimationsgrundlage, weil das autokratische Regiment der Parteiführer die Gewähr dafür bietet, dass die Partei erfolgreich ist und somit die Wünsche und Forderungen der Mitglieder befriedigen kann (Wiesendahl 1980: 286-287).

Ein zweites Demokratiemodell, welches sich an den Erfordernissen der Bestandssicherung und der Funktionssicherung des politischen Systems ausrichtet (Integrationsparadigma), orientiert sich bei der Beurteilung der innerparteilichen Willensbildung am Gesamtsystem (Wiesendahl 1980: 273-275). „Das dieser Sicht angemessene Organisationsmodell politischer Parteien ist eine repräsentative, zugangsoffene, verantwortliche, durch Wahlen legitimierte, pluralistische innerparteiliche Elitenherrschaft.“ (Niedermayer 1993: 231)

Dieses Modell innerparteilicher Demokratie geht davon aus, dass die Willensbildung zu Sachfragen vor allem in der Parteispitze stattfindet. Einfache Parteimitglieder sind an der Politikformulierung nicht beteiligt. Hingegen ist deren Beteiligung an der Personalrekrutierung von herausragender Bedeutung. Die Wahl der Parteifunktionäre, sowie deren Kontrolle, Abberufbarkeit und Austauschbarkeit sind wichtige Funktionen der

Mitglieder, wengleich ein imperatives Mandat abgelehnt wird, da das politische System eine Partielite erforderlich macht, die frei handeln und entscheiden kann. Die Parteiführung kann nicht als zentralistische und monopolistische Oligarchie beschrieben werden, sondern als eine offene und pluralistische Führungselite, die sich aufgrund der internen Konkurrenz gegenseitig kontrolliert und ausbalanciert. Diese Elitenkonkurrenz führt auch ohne eine bedeutende Mitbestimmung der Parteimitglieder an der Politikformulierung zu einer angemessenen Berücksichtigung ihrer Interessen. Bei diesem integrationsparadigmatischen Ansatz geht es daher nicht darum, eine Elitenbildung zu verhindern und der Basis möglichst große Partizipationsmöglichkeiten an der Willensbildung zu gewähren, sondern darum, zu vermeiden, dass die notwendigen und unumgänglichen Partieliten sich nicht in ihrem Verhalten und ihrer Existenz „*völlig verselbständigen und zu oligarchischen Führungszirkeln entarten*“ (Wiesendahl 1980: 274).

Geht man von einem Demokratiemodell aus, das sich an den Legitimitätsanforderungen orientiert und basisbezogen ist, so wird innerparteiliche Demokratie erst durch die uneingeschränkte Beteiligung der Mitglieder an der Politikformulierung realisiert (Transmissionsparadigma). Die Parteien dienen in diesem Modell als Mittel zur Artikulation und unverzerrten Übertragung des Willens aktiver Bürger. Die innerparteiliche Willensbildung verläuft von unten nach oben, streng basisorientiert. Partizipation bedeutet in diesem Modell vor allem Entscheidungspartizipation. Um dies umzusetzen, müssen Diskussionsanstöße, die aus der Partei heraus kommen, nicht nur zu Beschlüssen werden, sondern diese Beschlüsse müssen im Fall einer Regierungsbeteiligung auch die Regierungspolitik deutlich beeinflussen. Letztlich führt dieses Konzept auf ein imperatives Mandat hinaus, da dadurch eine Bindung an den Basiswillen erreicht werden kann. Über die Stärke einer solchen Bindung existieren jedoch unterschiedliche Vorstellungen (Niedermayer 1993: 232-233). Je stärker die Repräsentanten an den Willen der Repräsentierten gebunden sind, desto wichtiger wird die Beteiligung der Parteimitglieder an der Politikformulierung und desto unwichtiger wird die Beteiligung an der Personalrekrutierung, da die Funktionäre in der extremsten Ausformung dieses Modells nur noch Vollzugsagenten des Basiswillens wären. Die Parteibasis ist diesem Ansatz zufolge „*jener zentrale Absorptions- und Wertberücksichtigungsbereich der Partei, wo sich über die Verdichtungsleistungen der Mitglieder und Anhänger der Partei jener Wille des sozialen Bodensatzes und Umfeldes der Partei herausbildet und kristallisiert, der dann über den Transmissionsstrang der Partei in ihre im Staatsapparat angesiedelten Spitzengliederungen getrieben wird.*“ (Wiesendahl 1980: 292)

2. Das Grundgesetz und das Parteiengesetz von 1967

Die Grundlage des Anspruches auf innerparteiliche Demokratie in der Bundesrepublik besteht in Artikel 21 des Grundgesetzes. Die dortige Festlegung auf dieses Prinzip ist derart deutlich, dass Alemann feststellt: „*Keine vergleichbare Verfassung fordert innerparteiliche Demokratie so klar wie das Grundgesetz in Artikel 21*“ (Alemann 2003a: 131). In diesem Artikel heißt es: „*Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre*

Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ (Art. 21, Abs. 1 GG)

Innerparteiliche Demokratie ist damit im Grundgesetz nach überwiegender Verfassungsinterpretation doppelt gesichert: einerseits durch den Auftrag in Artikel 21 die Regeln der inneren Ordnung nach demokratischen Grundsätzen zu gestalten und andererseits durch die Garantie der Mitwirkung der Parteien am Willensbildungsprozess des „*demokratischen und sozialen Bundesstaates*“ (Art. 20 Abs. 1 GG), der wiederum demokratische Strukturen erfordert (Alemann 2003a: 131-132).

Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1966 erklärte die bisherige Finanzierung der Bundestagsparteien aus den Haushalten von Bund und Ländern für rechtswidrig, stellte jedoch die Möglichkeit der Finanzierung durch eine Wahlkampfkostenerstattung in Aussicht. Allerdings bedurfte es dafür einer gesetzlichen Grundlage. Daraufhin wurde 1967 das „Gesetz über die politischen Parteien“ verabschiedet (Hesse 2002: 39-40).

Von Bedeutung für diese Arbeit ist vor allem der zweite Abschnitt dieses Parteiengesetzes, der sich mit der inneren Ordnung der Parteien befasst. Darin wird zum Beispiel festgelegt, dass die gebietliche Gliederung einer Partei soweit ausgebaut sein muss, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist (§7, Abs. 1). Der vertikale Aufbau verläuft von unten nach oben, also von der Basis zur Parteispitze. Die Mitglieder- und Delegiertenversammlungen sind die jeweils höchsten Organe auf jeder Stufe und entscheiden über die Grundfragen der Partei, wie Satzung, Programm und Auflösung (§8 und §9). Der Vorstand ist dem Parteitag gegenüber verantwortlich. Zudem ist der Vorstand abberufbar und es gibt ein vom Vorstand unabhängiges Schiedsgericht (§10). Regional sind die Parteien in Gebiete aufgeteilt und die nachgeordneten Verbände verfügen über politischen Gestaltungsspielraum, wengleich die Parteispitze ein starkes Durchgriffsrecht gegenüber „widerspenstigen“ Gebietsverbänden hat (§16).¹⁹ Die wichtigsten Grundrechte der Mitglieder sind gleiches Stimmrecht, die Freiheit der Meinungsäußerung und der Schutz vor willkürlichem Ausschluss sowie willkürlicher Eintrittsverweigerung (§10).

Somit enthält das Parteiengesetz wichtige Regelungen zur innerparteilichen Demokratie. Dennoch ist es schwer, wenn nicht unmöglich, aus dem Grundgesetz und dem Parteiengesetz klare Erkenntnisse zu gewinnen, wie die Politikformulierung, also die innerparteiliche Willensbildung zu einzelnen Sachfragen, ablaufen soll. Letztlich ist dies sicherlich einer der Gründe, warum diverse Parteienforscher in der Folgezeit des Parteiengesetzes zu unterschiedlichen Bewertungen des „Zustandes“ der innerparteilichen Demokratie gekommen sind. Doch bevor diese aktuelleren Arbeiten vorgestellt werden, wird zunächst näher auf Robert Michels und sein „ehernes Gesetz der Oligarchie“ eingegangen.

¹⁹ Dies geht soweit, dass sogar ganze Gebietsverbände aufgelöst werden können, falls sie schwerwiegend gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei verstoßen haben (§16, Abs. 1 PartG).

3. Michels „ehernes Gesetz der Oligarchie“

Im Jahre 1911 veröffentlichte Michels seine „Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ und provozierte damit weltweit Diskussionen und weitere Forschung in diesem Bereich. Es ging ihm um die systematische Analyse der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien Europas und um die Frage, wie es um die Demokratie im Allgemeinen bestellt ist (Ebbighausen 1969: 9-12). Über die Willensbildung in den politischen Parteien stellte er fest: *„Das soziologische Grundgesetz, dem die politischen Parteien (...) bedingungslos unterworfen sind, mag, auf seine kürzeste Formel gebracht, etwa so lauten: die Organisation ist die Mutter der Herrschaft der Gewählten über die Wähler, der Beauftragten über die Auftraggeber, der Delegierten über die Delegierenden. Die Bildung von Oligarchien im Schoße der (...) Demokratien ist eine organische, also eine Tendenz, der jede Organisation (...) notwendigerweise unterliegt.“* (Michels 1970: 370-371)

Die demokratische Basis einer Parteiorganisation werde von der oligarchischen Struktur des Aufbaus überdeckt. Die einfachen Mitglieder bleiben so fast ohne Einfluss auf die Willensbildung in ihrer Partei. Sie sind somit kein Faktor für die Demokratisierung der Meinungsbildung in ihrer Partei, sondern *„die ‚Opfer‘ der Oligarchisierung“* (Lohmar 1963: 111).

3.1. Ursachen der Oligarchisierung

Michels untermauerte seine Behauptung, dass sich in Parteien notwendigerweise oligarchische Herrschaftsstrukturen entwickeln würden mit zahlreichen empirischen Untersuchungen und stellte einen Ursachenkatalog dieser Oligarchisierung auf. Er unterscheidet zwischen technisch-administrativen, psychologischen und intellektuellen Entstehungsursachen. Die Organisation an sich stellt eine der technisch-administrativen Entstehungsursachen dar. Aufgrund der Tatsache, dass eine direkte Entscheidung aller über alles technisch unmöglich ist, müssen Delegierte bestimmt werden, die jedoch nicht mit einem imperativen Mandat ausgerüstet werden können, da es zu einer Verzögerung von Entscheidungsprozessen kommen würde, wenn alle Delegierten auf den entsprechenden Delegiertenversammlungen inhaltlich festgelegt wären.²⁰ Michels (1970: 25-26) folgert daraus: *„Wer Organisation sagt, sagt Tendenz zur Oligarchie“* und *„die Macht der Führer wächst im gleichen Maßstabe wie die Organisation“*.

Zudem sieht Michels die Parteien als Kampfverbände, die taktischen Grundsätzen gehorchen müssen, da auf der politischen Bühne die Schlagfertigkeit das entscheidende taktische Mittel sei. Nur eine straffe Hierarchie der Parteiorganisation mit zentralisierter Beschlussfassung garantiert eine schnelle Reaktion auf politische Ereignisse. Der Zeitverlust, der entstehen würde, um den Massen die Probleme der Tagespolitik soweit nahe zu bringen, dass sie über eine zumindest eingeschränkte Urteilsfähigkeit darüber verfügten, wäre immens und mache daher die Demokratie in ihrer unverfälschten Form unmöglich (Michels 1970: 38-39).

²⁰ Nur bei sehr einfachen Fragen hält Michels (1970: 37-38) ein imperatives Mandat für möglich.

Die psychologischen Ursachen der Entstehung von Oligarchien liegen zum einen im Gewohnheitsrecht der Führer auf Delegation und zum anderen im Führungs- und Verehrungsbedürfnis der Massen. Einmal nominierte Führer entwickelten ein Gewohnheitsrecht auf ihre Delegation. Nach einer gewissen Zeit werde die Delegation als Eigentum betrachtet. Auch die einfachen Parteimitglieder gewöhnten sich an diese Situation, weshalb die Drohung mit Rücktritt ein wichtiges Mittel der Führer sei, um ihre Interessen gegenüber der Basis durchzusetzen (Michels 1970: 42-45). Für die Mehrheit der Parteimitglieder stellt Michels eine große Gleichgültigkeit insbesondere in Bezug auf komplizierte parteipolitische Themen fest. Hinzu komme ein starkes Führungs- und Verehrungsbedürfnis der Massen. Sie seien geneigt, die Politik zu personalisieren und identifizierten die Partei mit herausragenden Führern, um die häufig ein pseudoreligiöser Personenkult entstehe (Michels 1970: 46-64).

Eine weitere intellektuelle Entstehungsursache der Oligarchisierung besteht in der notwendigen professionellen Führung. Je stärker sich eine berufsmäßige Führung herausbilde, desto größer werde die intellektuelle Distanz zwischen Parteispitze und Mitgliedern. Aufgrund ihrer beruflichen täglichen Beschäftigung mit der Politik erreichten die Führer ein höheres Bildungsniveau als die Massen der Partei und erlernten Kenntnisse und Fähigkeiten, die es ihnen ermöglichten, die Parteimassen und Versammlungen zu lenken. Zudem machten sich die Führer unentbehrlich, indem sie sich in ihren Fachbereichen spezialisierten (Michels 1970: 74-86).

3.2. Machtressourcen der Parteiführung

Im zweiten Teil der „Soziologie des Parteiwesens“ beschäftigt Michels sich mit den Mitteln, welche die Parteiführung zur Erhaltung ihrer Macht einsetzt. Hierzu gehören zunächst einmal die Parteifinancen. Die Führer der Parteien verfügen über entscheidenden Einfluss bei der Verwendung der Parteigelder und können somit innerparteiliche Vorgänge steuern und kontrollieren. Befürwortete Aktivitäten können unterstützt werden, während missliebigen Aktivitäten die finanzielle Unterstützung entzogen wird (Michels 1970: 110-114).

Die Parteipresse dient der Vergrößerung der Popularität der Parteiführer, und diese benutzen sie ferner zur Propagierung ihrer politischen Linie. Die Parteiführer nutzen ihren Einfluss auf die parteiinterne Presse zudem, um gegen missliebige oppositionelle Gruppen in der eigenen Partei vorzugehen. Dieser innerparteilichen Opposition werde darüber hinaus der Zugang zur Parteiöffentlichkeit durch die Parteimedien verwehrt (Michels 1970: 125-129). Auch einfache Mitglieder hätten es schwer, sich durch die Parteimedien Gehör zu verschaffen, denn *„die Chancen der Einzelnen, ihre Zuschriften in der Parteipresse zum Abdruck zu bringen, [würden], der hierarchischen Gliederung der Partei entsprechend, sich stufenförmig von oben nach unten verringern.“* (Michels 1970: 142)

Eine weitere Quelle der Macht sind die Parteitage und Parteiversammlungen. Die Parteiführer haben dort in der Regel den Vorsitz inne und können dadurch die Parteimassen manipulieren. So kann beispielsweise das Vorschlagsrecht für zu besetzende Posten nur den Funktionären zustehen. Abstimmungen können unterbunden werden. Konkurrierende Gruppen handeln im Vorfeld des Parteitages Posten und Politikinhalt aus, oder *„das Delegationswesen wird unter*

den Führern bisweilen durch Sonderabmachungen geregelt, durch welche die Massen von jeder Mitbestimmung de facto ausgeschlossen werden.“ (Michels 1970: 153)

Ein weiteres gewichtiges Machtmittel der Parteiführer ist die Parteibürokratie. Die Parteiführung kann stets auf ihren Verwaltungsapparat zurückgreifen und sich ihre Ressourcen zu nutze machen. Die Parteibürokratie fördert eine auf Gleichförmigkeit und Kontinuität bedachte Haltung der Parteibasis, die der Machtbewahrung der Führer dient (Michels 1970: 161-163).

Diese Parteiführer sichern ihre Position zudem durch eine Reihe von Schutzmaßnahmen. Tut sich aus der Masse der Partei ein neuer Führer hervor, so wird dies in der Regel den Interessen der bisherigen Führer widersprechen, da sie nicht von den neuen Persönlichkeiten ersetzt werden wollen. Daher werden sie eine Reihe von Gegenmaßnahmen einleiten. Die Nachwuchsförderung wird streng überwacht, um sicherzustellen, dass aus diesem Kreise keine starken Gegner entstehen. Widersacher werden disziplinarisch gemaßregelt und mit einer Zensur belegt. Sollte es doch einem gelingen, einen gewissen Teil der Partei hinter sich zu scharen, so werden die bisherigen Führer versuchen, die innerparteilichen Oppositionsführer auszuschalten, indem sie als Schreier, Demagogen bzw. Parteiverderber dargestellt werden. Auch die Korrumpierung der Oppositionsführer ist gelegentlich ein geeignetes Mittel. Die Gegner werden in den eigenen Reihen aufgenommen und es wird ihnen eine Position in der zweiten Reihe angeboten, was dazu führt, dass in Zukunft von ihnen keine Störung der Parteiführung mehr ausgeht (Michels 1970: 185-197). Sollte es doch einmal zu einem Führungswechsel kommen, so ist dies aus Michels Sicht noch kein Demokratiebeweis, denn solche Wechsel *„beweisen nur in den wenigsten Fällen, dass die Massen sich als stärker erprobt hatten als die Führer, sondern vielmehr, dass sich ein neuer Führer, der mit den alten Führern in Konflikt geraten war, auf die Massen gestützt, als der mächtigere erwiesen hat; es gelang dem Neuen, den Alten abzusetzen und – worauf es ankommt – zu ersetzen. Der Wert des dadurch für die Demokratie Erreichten schrumpft jedoch schnell in nichts zusammen.“* (Michels 1970: 197)

Michels zentrale Erkenntnis ist folglich, dass die *„Selbstbestimmung der Massen als Leitwert innerparteilicher Demokratie auf der einen Seite und die Bedingungen faktischer Herrschaftspraxis in Parteien auf der anderen Seite prinzipiell und in aller Regel inkompatibel [sind]“* (Wiesendahl 1980: 300).

4. Neuere Arbeiten zur innerparteilichen Demokratie

Die eingangs beschriebenen Konzepte innerparteilicher Demokratie beeinflussen natürlich auch die Zugangsweise zur Analyse des Oligarchieproblems. Geht man von einer notwendigen funktionalen Binnendifferenzierung in Parteien und der damit verbundenen Entstehung von Funktionseliten aus, so ist vor allem das Verhältnis der elitären Gruppierungen untereinander von Interesse, sowie die Frage nach dem Ausmaß der Kontrolle der einfachen Mitglieder durch diese Führungsgruppen. Ausgehend von diesem Demokratiemodell ist *„die These einer von einer homogenen Parteioligarchie einseitig*

zentralistisch von oben nach unten gesteuerten und kontrollierten Willensbildung (...) mit der Realität nicht vereinbar.“ (Niedermayer 1993: 234)

Geht man von einem basisorientierten Demokratiemodell aus, so ist jede tatsächlich existierende Machtstruktur innerhalb der Parteien im Kern undemokratisch. Die Analyse innerparteilicher Demokratie erfolgt dann entlang eines dichotomen Basis-Führung-Modells (Niedermayer 1993: 233-234).

Mit dem Werk Michels haben sich in der Folgezeit zahlreiche Autoren befasst. Berücksichtigt man die Existenz dieser unterschiedlichen Konzepte innerparteilicher Demokratie, so erstaunt es wenig, dass die Sichtweise der Parteien als Oligarchien sowohl zahlreiche Male unterstützt (Gonitzke 2004), aber auch häufig angegriffen wurde (Sontheimer 1967).

So kam die sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Anna Siensen 1930 in ihrem Buch „Parteidisziplin und sozialistische Überzeugung“ zu dem Schluss, dass die Oligarchisierungstendenzen, die Michels beschrieben hat, sich in der Weimarer Republik noch verstärkt hätten. Die Parteiführung kontrolliere die Politik der SPD. Die Willensbildung werde durch die Parteiinstanzen runter bis zur Basis kontrolliert. Für Parteifunktionäre unteren Ranges sei es daher ein schwieriges bis unmögliches Unterfangen, gegen die offizielle politische Linie der Parteiführung zu opponieren. Auch die Parteitage seien gut durchorganisiert und dienten letztlich nur der Absegnung und Würdigung der Arbeit der Parteispitze (Gonitzke 2004: 49-55).²¹

Auch in der Bundesrepublik beschäftigten sich zahlreiche Forscher mit Michels „ehernem Gesetz der Oligarchie“, wenngleich nicht alle dieser These zustimmten. Greven (1977: 261) sieht die empirischen Befunde in Michels Werk in fast allen neueren empirischen Untersuchungen zum Innenleben der Parteien bestätigt. Er folgert daraus, dass es besser sei, bei weiteren Betrachtungen innerparteilicher Prozesse nicht mehr von dem realitätsfremden Idealbild innerparteilicher Demokratie, sondern vielmehr von Bürokratisierung und Oligarchisierung auszugehen. Zu diesem Ergebnis kommt auch Müller (1967: 122), die eine umfassende Untersuchung zum Erwerb von Parteiämtern und zur Willensbildung in Parteien durchgeführt hat. Ihr Fazit lautet, dass die ganze innere Ordnung der gegenwärtigen Parteien auf dem Gegensatz der Parteiführungsgruppe einerseits und der Gruppe der Mitglieder und ihrer Vertreter andererseits beruht. Stubbe-da Luz formuliert drastischer: *„Der Wille der Parteimitglieder ist für die Funktionäre keine Ausgangs-, sondern eine Zielgröße. Der Willensbildungsprozess vollzieht sich nicht ‚induktiv‘ (von den vielen Mitgliedern zur Spitze hin), sondern ‚deduktiv‘ (von der Führungsspitze ‚den Tannenbaum herunter‘ zur Basis).“* (Stubbe-da Luz 1994: 195)

Und auch Dalton findet in Bezug auf die SPD eine *„highly centralized and bureaucratized Party machine, with political power residing at the top of the party“* (Dalton 1993: 306) vor. Sontheimer hingegen bezeichnet „das Gespenst der Parteienoligarchie (...) eher als ein

²¹ Gonitzke beschreibt auch weitere Kritiker des Zustandes der innerparteilichen Demokratie in der Weimarer Republik. Auf diese soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, da sie sich vor allem mit der

Produkt ideologisch besorgter Wandmaler denn als ein Konterfei der Wirklichkeit“ (Sontheimer 1967: 85). Schüttemeyer (1987: 243) stellte 1987 fest, dass Michels Befund seiner Untersuchung der heutigen Parteien zufolge zumindest modifiziert werden müsse. Lösche, der sich genau wie Michels mit der Sozialdemokratie auseinandersetzte, stellte 1993 fest: „Einige der alten Interpretationen und Stereotype, die zur Analyse der Sozialdemokratie angeführt wurden (so wie die Vorstellung vom ehernen Gesetz der Oligarchie (...)), treffen die realen Verhältnisse nicht – wahrscheinlich waren sie auch in der Parteigeschichte mehr ein Mythos als soziale und politische Wirklichkeit.“ (Lösche 1993: 35)

Auch von Beyme (2000: 144-145) moniert die Verbreitung der Michelsschen Sichtweise, obwohl aufgrund des Faktionalismus vieler Parteien doch klar erkennbar sei, dass Parteien eben keine monolithischen Einheiten sind, mit elitären Führern und einer straff geführten Parteibürokratie. Michels Position führt er auf die Epoche zurück, in der sie entstanden ist. Mit der zunehmenden Demokratisierung der Regime hätten sich auch die Parteien stärker demokratisiert.

Rudzio (1996: 172-173) nennt zahlreiche Kampfabstimmungen auf Parteitage, die zeigten, dass die Darstellung einer generellen Willensbildung in den Parteien von oben nach unten nicht der Realität entspricht. Die Parteien würden vielmehr von einem innerparteilichen Pluralismus, in der Gestalt zahlreicher innerparteilicher Machtblöcke, dominiert. Von Einheitlichkeit und Geschlossenheit in der SPD auszugehen, halten auch Bogumil und Schmid für wenig realistisch. Die Parteien der Bundesrepublik seien vielmehr ihrer Struktur nach das genaue „*Gegenteil der Michelschen Oligarchie: Das meiste über die Zentralisierung der Parteien und die Kontrollpotentiale ihrer Zentralen ist Mythos*“ (Bogumil et al. 2001: 137). Lösche hat nach Beschäftigung mit den Strukturen innerhalb der SPD in konsequenter Ablehnung des Michelschen Oligarchie-Begriffs die SPD als „*lose verkoppelte Anarchie*“ bezeichnet (Lösche et al. 1992) und damit einen Begriff geprägt, der sich in der deutschen Parteienforschung festgesetzt hat (Bogumil et al. 2001: 136).

5. Parteien als „lose verkoppelte Anarchien“?

Im Gegensatz zu Michels „ehernem Gesetz der Oligarchie“ gehen einige Autoren, die sich in den letzten 15 Jahren intensiver mit der SPD²² beschäftigt haben, davon aus, dass diese keine „*unity of command*“ ist, die mit einer homogenen und einheitlich handelnden Führungsriege Politik macht (Stroh 2004: 54). Im Gegenteil, sowohl in der Parteiführung als auch bei den einfachen Mitgliedern ist keinerlei Einigkeit in Bezug auf Sachfragen anzutreffen. Der Grund für diese Uneinigkeit ist die Struktur der Partei. Diese hat mit der historischen SPD nichts mehr zu tun. Handelte es sich bei dieser noch um eine Solidargemeinschaft, in der die

Personalrekrutierung, d.h. der Kandidatenaufstellung, sowie einer generellen Verfassungskritik beschäftigten (Gonitzke 2004: 42-59).

²² Die hier vorgestellte Sichtweise einer Parteiorganisation als „lose verkoppelter Anarchie“ wurde zuvor bereits, wenn auch nicht unter dieser Namensgebung, in einer empirischen Untersuchung der CDU beschrieben (Schmid 1990).

diversen proletarischen Lebensbereiche eng miteinander verbunden waren, so wurde sie ersetzt durch „eine extrem dezentralisierte und fragmentierte, z.T. funktionale, aber überwiegend doch dysfunktionale Dienstleistungsorganisation auf dem politischen Markt“ (Lösche 1993: 35).

Charakteristika dieser „lose verkoppelten Anarchie“ sind eine relativ hohe Autonomie der lokalen Parteiorganisationen (Ortsvereine und Unterbezirke), so dass die lokale Ebene, die Länderebene und die Bundesebene mehr oder weniger unverbunden nebeneinander stehen, eine heterogene sozialstrukturelle Zusammensetzung der Mitgliedschaft, eine fehlende präzise Zielsetzung, welche für die gesamte Organisation gilt, sowie wechselnde Muster nach denen die Parteiorganisation abläuft (Lösche et al. 1992: 197-198; Schmid et al. 2005: 14). Die „lose verkoppelte Anarchie“ ist also gekennzeichnet durch eine organisatorische Fragmentierung und einen programmatischen Pluralismus. Die organisatorische Fragmentierung, Segmentierung, Dezentralisierung und funktionale Differenzierung führen dazu, dass die Parteifunktionäre weder von „unten“ noch von „oben“ systematisch kontrolliert werden. Auf jeder einzelnen Parteiebene verfügt eine jeweilige Partielite über Macht, weswegen der Eindruck einer Oligarchie entstehen könnte. Innerlich sind die einzelnen Ebenen jedoch weitestgehend entkoppelt, was von außen jedoch schwer erkennbar ist (Lösche et al. 1992: 198-199). Die Fragmentierung der Partei entsteht durch die zahlreichen Arbeitsgemeinschaften, sowie durch die innerparteiliche Flügelbildung. Diese Gruppen gewinnen immer mehr an Bedeutung und ihr Einfluss auf Parteitage, sowie im Bundesvorstand und den Landesvorständen und in den Parteiausschüssen steigt stetig. Dies hat auch Einfluss auf die programmatische Vielfalt: „Unter den Parteimitgliedern und Parteiführern findet man weit auseinandergelagerte Meinungen bei fast allen politischen Streitfragen. Bestimmte Konfliktpunkte spalten die Partei immer mehr, auch nach außen spricht die SPD mit vielen Zungen.“ (Lösche 1993: 42)

Die Partei ähnele daher eher einem bunten Flickenteppich, dessen Stücke lose miteinander verbunden sind. Die Willensbildung laufe dementsprechend auch weder „von unten nach oben“ ab, noch „von oben nach unten“, sondern je nach strategischer und inhaltlicher Übereinkunft gibt es mittelfristige Koalitionen und „ad hoc“-Bündnisse (Lösche 1993: 44).

6. Neuere empirische Untersuchungen zu Machtressourcen und Methoden in der innerparteilichen Willensbildung

Nach der Vorstellung des „ehernen Gesetzes der Oligarchie“, dessen Bewertung in neueren Untersuchungen, sowie des „Gegenkonzeptes“ der „lose verkoppelten Anarchie“ werden nun einige zentrale Aspekte der innerparteilichen Willensbildung vorgestellt, die in der Literatur als Machtressourcen der Parteispitze gegenüber anderen Parteimitgliedern diskutiert werden.

6.1. Parteitage

Parteitage sind die obersten Parteiorgane auf der jeweiligen stattfindenden Ebene (Greven 1977: 269). Sie sind somit der „institutionelle Sitz der innerparteilichen Volkssouveränität“ (Beyme 2000: 147). Dennoch werden sie (in der Presse und Öffentlichkeit) immer wieder als bloße

Akklamationsorgane bezeichnet, deren Einflussmöglichkeiten auf die politische Willensbildung begrenzt sind (Stroh 2004: 65). Grund dafür ist das klare Übergewicht der Parteiführung gegenüber den Delegierten auf den Parteitagen (Dittberner 1973: 83), das Lohmar wie folgt beschreibt: „Für die Parteitage gilt der Satz ‚Freiheit der Diskussion, Einheit der Aktion‘. Was zwischen der Diskussion und der Aktion entschieden wird, bestimmt im Regelfall die Parteiführung“ (Lohmar 1963: 84). Für die Dominanz der Parteiführung werden zahlreiche Gründe angeführt.

Parteien sind stark auf die Außenwirkung ihrer Parteitage bedacht. Sie werden zur Selbstdarstellung genutzt und haben somit auch eine Werbefunktion in Bezug auf bevorstehende Wahlen. Sie werden häufig auch als „Heerschauen“ (Niedermayer 1993: 237) bezeichnet, weil sie dazu dienen, Geschlossenheit und Stärke nach außen zu demonstrieren. Daher wird ein Antrag des Parteivorstandes, dem dieser im Vorfeld eine besonders große Bedeutung beimisst, von den Delegierten nicht abgelehnt werden, da dies eine Schwächung der Führung und somit der gesamten Partei bedeuten würde (Zeuner 1969: 81).

Die Parteiführung hat zudem gegenüber den einfachen Delegierten einen wesentlich besseren Zugang zu Medien und kann dadurch die Masse der Parteitagsdelegierten viel besser erreichen und beeinflussen (Rudzio 1996: 172).

Auch kontrolliert die Parteispitze den Ablauf der Veranstaltung. Sie bestellt die Referenten oder beschließt, selbst zu referieren. In diesen Referaten werden die bisherige Parteipolitik und der aktuelle Kurs des Vorstandes gerechtfertigt (See 1972: 37). Die Parteivorstandsmitglieder kommen im Verhältnis zu den einfachen Delegierten wesentlich häufiger zu Wort (Rudzio 1996: 169; Hesse et al. 1997: 190) und Kritiker haben es schwer auf die Rednerliste zu kommen. „Die Regie der Vorstände auf den Parteitagen ist perfekt“ (Zeuner 1969: 80).

Das gilt häufig auch für den Umgang mit Anträgen. So haben Anträge von Parteivorständen wesentlich größere Chancen, angenommen zu werden, als solche von einzelnen Delegierten oder Gebietsverbänden. Insbesondere den Antragskommissionen kommt hier eine bedeutende Stellung zu. Zeuner (1969: 80) beschreibt diese Kommissionen als mit vorstandstreuen Personen besetzt. Die meisten von der Linie der Führung abweichenden Formulierungen der Anträge würden daher schon dort, vor der eigentlichen Abstimmung im Plenum, eliminiert werden. Denn Anträge „von unten“ werden in diesen Kommissionen häufig zu Leitanträgen zusammengefasst und dann als erledigt erklärt (Rudzio 1996: 169, Stubbe-da Luz 1994: 201). Eine solches Instrument der Deckung von Einzelanträgen durch Leitanträge kann einerseits als Stärkung der Parteiführung gegenüber den Delegierten gesehen werden, andererseits aber auch als Versuch auf der Grundlage voneinander abweichender Minderheitspositionen eine mehrheitsfähige Kompromisslinie zu finden (Niedermayer 1993: 240). Denn schon allein die Größe der Parteitage macht es häufig unmöglich, aus der Mitte des Gremiums heraus mehrheitsfähige Beschlussvorlagen zu machen (Rudzio 1996: 171).

Es besteht zudem ein innerparteiliches Kommunikations- und Informationsgefälle. Die Mitglieder der Parteiführung verfügen in der Regel über weitaus umfangreichere Kontakte in der Partei als einfache Mitglieder. Diese sind für die Durchsetzung auf den Parteitagen von großer Bedeutung, da viele Kompromisse zwischen den verschiedenen Parteizirkeln schon im

Vorfeld ausgehandelt werden (Stroh 2004: 66). Die Ressourcenüberlegenheit der Parteiführung basiert aber vor allem auf dem Informationsvorsprung, der insbesondere durch die Parteibürokratie entsteht, die dem Parteivorstand bei der Vorbereitung des Parteitages zur Verfügung steht.

6.2. Parteifinanzen

Eine weitere Machtquelle, ist die Parteienfinanzierung. Die Landesvorstände und der Bundesvorstand kontrollieren einen Großteil der Parteigelder. Dadurch sind diese relativ unabhängig von den Parteimitgliedern (Greven 1977: 278-280). Abgesehen von dieser Unabhängigkeit bedeutet die Kontrolle der Parteifinanzen natürlich auch, dass damit Einfluss auf die Meinungsbildung in der Partei ausgeübt werden kann. Während Greven (1977: 279-283) und Beyme (2000: 149) diesen Aspekt nur am Rande behandeln und für nicht erwiesen halten, ist er für See zentral in der innerparteilichen Willensbildung: *„Als eines der wichtigsten Machtinstrumente der Parteivorstände erweist sich die Kassenhoheit. Die Vorteile, die sich aus der Verfügungsgewalt über die Parteikasse für die Vorstände ziehen lassen, werden im höchsten Grade ausgenutzt. Parteizeitungen, Mitteilungsblätter, Propagandamaterial, Parteischulungen und gut vorbereitete Parteikongresse vermitteln zwanglos, aber massiv den politischen Kurs der Parteiführung.“* (See 1972: 38)

6.3. Parteipresse

Auch der Parteipresse kommt See (1972: 38-39) zufolge eine nicht geringe Bedeutung zu. Dem einfachen Mitglied bieten sich kaum Gelegenheiten, sich in den Parteiorganen Gehör zu verschaffen. Kritische Stellungnahmen einfacher Mitglieder, die der Parteilinie nicht entsprechen, werden in der Regel nicht abgedruckt. Einzig in Form eines Leserbriefes gäbe es gelegentlich die Möglichkeit, seine Meinung kund zu tun. Diese erschienen jedoch relativ spät im Verhältnis zum Kritik auslösenden Diskussionsgegenstand und würden außerdem an schlecht sichtbarer Stelle veröffentlicht.²³ Während die Parteivorstände ihren relativ freien Zugriff auf die Parteimedien voll ausschöpften, gäbe es für einfache Mitglieder oder für oppositionelle Minderheiten in der Partei in den Statuten keine Garantie, ihre Auffassung in den offiziellen Parteiorganen zum Ausdruck bringen zu können. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Hoyer, der in den siebziger Jahren die Mitgliederzeitschriften der deutschen Parteien miteinander verglich, wenngleich er durchaus vereinzelte Möglichkeiten für innerparteiliche oppositionelle Gruppen sah, sich in den Parteiorganen Gehör zu verschaffen (Hoyer 1976: 285-293).

6.4. Bundestagsfraktion und Regierungsbeteiligung

Die Macht der Parteivorstände entsteht unter anderem auch dadurch, dass sie in der Regel mit den Fraktionsvorständen identisch sind. Hinterbänkler haben es äußerst schwer, sich gegen

²³ In Zeiten des Internets muss die Bedeutung dieser Erkenntnisse, so sie heute denn noch zutreffen, insofern in Frage gestellt werden, als dass auch einfachen Mitgliedern über das Internet diverse Möglichkeiten, z.B. über die Foren auf den offiziellen Internetseiten der Parteien, gegeben werden, aktiv am Diskussionsprozess teilzunehmen und eine größere Mitgliederzahl mit der eigenen Stellungnahme zu erreichen.

den Willen des Fraktionsvorstandes Gehör zu verschaffen und auch das Abstimmungsverhalten in den Parlamenten wird vom jeweiligen Fraktionsvorstand kontrolliert (See 1972 39-40, Gonitzke 2004: 120). Diskussionen und die Entscheidungsfindung werden in die Fraktionssitzungen hineinverlagert. Im Bundestagsplenum werden dann festliegende Standpunkte dargestellt. Das Abstimmungsverhalten der Fraktion steht schon vor der Abschlussdebatte fest (Rudzio 1996: 227-228). Eine solche Fraktionsdisziplin ist auf der einen Seite notwendig, um die Handlungsfähigkeit des Parlamentes zu gewährleisten, auf der anderen Seite führt sie auch dazu, dass Minderheitsmeinungen aus der Fraktion nur selten nach außen dringen.

Ist eine Partei an der Regierung beteiligt, verstummt in der Regel nicht nur die öffentliche Kritik aus der eigenen Fraktion, sondern auch die Kritik aus der Partei. Sie fühlt sich vielmehr verpflichtet, in erster Linie zu Regierung zu stützen, selbst wenn diese eigenmächtig handelt (Zeuner 1969: 104f.).

7. Zentrale Fragen zum Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD

Nachdem in den vorangegangenen Abschnitten die theoretische Diskussion zur innerparteilichen Demokratie dargestellt wurde, stellen sich vor diesem Hintergrund einige Fragen an den Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD. Wie in der Einleitung bereits erwähnt wurde, war dies ein Programm, das von der Regierung, insbesondere dem damaligen Bundeskanzler, ins Leben gerufen wurde und sowohl in den Parteien als auch in den Fraktionen von SPD und Grünen auf Widerstand stieß.²⁴ Mit Bezug auf Michels ergibt sich daraus die Frage, ob dieser Willensbildungsprozess ein Beispiel für eine Parteioligarchie ist, die, in Regierung und Parteivorstand sitzend, unabhängig vom Willen der Partei, und zur Not auch gegen diesen, ihr Programm durchsetzt? Handelt es sich demnach, im Sinne Michels Nachfolgern in der Parteienforschung um ein (weiteres) Beispiel mangelnder innerparteilicher Demokratie, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Willensbildung ausschließlich von „oben nach unten“ verläuft? Oder trifft Lösches Beschreibung der Parteien als „lose verkoppelte Anarchien“ den Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 besser? Gab es demnach zahlreiche innerparteiliche Gruppierungen, die in verschiedenen Gremien und auf verschiedenen hierarchischen Ebenen über Einfluss verfügten und diesen auch geltend machten?

Es gilt somit das Verhalten der Regierung und der Parteiführung zu untersuchen. Wie ist die Regierung vorgegangen um ihr Programm durchzusetzen? Welche Mittel wurden im Umgang mit der Fraktion eingesetzt?

²⁴ Auch in der Partei sowie der Bundestagsfraktion der Grünen gab es starken Widerstand gegen das Agenda 2010-Programm. Im Folgenden soll aber nur der Willensbildungsprozess in der SPD untersucht werden. Insofern wird mit „Regierung“ der Bundeskanzler und die sozialdemokratischen Minister bezeichnet. Sollte die gesamte Regierung gemeint sein, so wird dies entsprechend kenntlich gemacht. Ebenfalls wird im Weiteren nur das Verhalten der SPD-Fraktion untersucht.

Interessant ist ferner die Tatsache, dass es sich um ein Regierungsprogramm handelt. Rein formal braucht die Regierung somit nur die Unterstützung der Fraktion. Dennoch wurde darüber hinaus versucht, die Basis und die Funktionäre auf Landes- und Bezirksebene für das Programm zu gewinnen, beispielsweise durch die Regionalkonferenzen und den Sonderparteitag. Hier stellt sich die Frage nach der Freiwilligkeit dieses Vorgehens. Wurde der Parteivorstand „gezwungen“ diese Gremien einzuberufen? Wenn ja, wie? Oder hat die Regierung vielmehr die Unterstützung aus der Partei durch einen Parteitagsbeschluss gesucht, um sich gegen die Gegner in der eigenen Fraktion durchzusetzen?

Wie einleitend bereits erwähnt, gab es zur Agenda 2010 ein Mitgliederbegehren in der SPD. Folgt man der Michelschen Logik, so müsste der Parteivorstand alles daran gesetzt haben, dieses Mittel innerparteilicher Opposition ganz zu verhindern oder zumindest zum Scheitern zu bringen. Daraus ergibt sich die Frage, wie mit den Initiatoren des Begehrens umgegangen worden ist. Wurde Druck auf sie ausgeübt? Und welche (weiteren) Mittel wurden eingesetzt, um das Begehren zu stoppen?

Wie der Überblick über die empirischen Befunde bisheriger Arbeiten zur innerparteilichen Demokratie gezeigt hat, gibt es diverse Machtressourcen der Parteiführung, um sich auf Parteitag gegen innerparteilich oppositionelle Gruppen durchzusetzen. Daraus ergibt sich die Frage nach der Machtverteilung auf dem Sonderparteitag. Wie die bisherigen empirischen Untersuchungen gezeigt haben, gibt es diverse Möglichkeiten für die Parteiführung, solche Parteitage zu ihren Gunsten zu organisieren. Somit stellen sich folgende Fragen: Welche Vorentscheidungen sind bereits in der Antragskommission getroffen worden? Wurden die Rednerlisten so beeinflusst, dass kritische Delegierte nicht zu Wort kamen? Welche sonstigen Machtmittel wurden eingesetzt, um die Abstimmung zu beeinflussen? Abschließend stellt sich die Frage nach der Durchsetzung des Programms in der Fraktion. Wurden inhaltliche Zugeständnisse gemacht, um die eigene Mehrheit im Bundestag zu sichern? Wie wurde mit den innerfraktionellen Gegnern umgegangen? Welche Bedeutung haben die unterschiedlichen Flügel der Partei gespielt? Bevor es zur Beantwortung dieser Fragen kommt, wird der Organisationsaufbau der SPD kurz vorgestellt. Hierbei wird insbesondere auf diejenigen Gremien, Gruppierungen und Prozesse eingegangen, die für das Verständnis des empirischen Teils von Bedeutung sind.

8. Organisationsaufbau der SPD und innerparteiliche Willensbildung

Die Willensbildung innerhalb der SPD vollzieht sich auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Parteigremien. Hierzu gehören zum einen die föderal strukturierten Institutionen der allgemeinen Parteiorganisation und zum anderen die nach sach- und gruppenspezifischen Gesichtspunkten strukturierten Sonderorganisationen der Partei. Daneben gibt es diverse innerparteiliche Gruppierungen, die innerhalb der Parteiorganisation als Interessengruppen agieren. Im Folgenden werden vor allem diejenigen Gremien, Gruppierungen, Verfahren und Akteure kurz erläutert, die im später dargestellten Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 eine bedeutende Rolle gespielt haben. Neben dem vertikalen Aufbau der Parteiorganisation, in dem vor allem Bezirks- bzw. Landesvorständen,

dem Parteirat, dem Parteipräsidium und dem Parteivorstand eine wichtige Rolle zukommt, ist auch horizontale Gliederungen zu berücksichtigen. Hierzu gehören vor allem die verschiedenen Arbeitsgemeinschaften, Netzwerke und die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung (Rudzio 1996: 163). Die Arbeitsgemeinschaften spiegeln die soziale Vielfalt der SPD wider. Sie haben die Aufgabe einer funktionalen Arbeitsteilung der innerparteilichen Entscheidungsprozesse und der außerparteilichen Zielgruppenarbeit. Die Partei erweitert so ihr Netzwerk und kann die Interessen bestimmter Zielgruppen in ihre Arbeit mit einbeziehen (Lösche 1993: 39; Alemann et al. 2005: 161).

Der Einfluss der Arbeitsgemeinschaften ist schwer abzuschätzen. Einerseits führt die Partei die Arbeitsgemeinschaften (AG) sehr eng. Sie haben keine eigene Mitgliedschaft,²⁵ Statuten oder Grundsatzprogramme. Es existieren lediglich Richtlinien für die einzelnen AGs, die jedoch vom SPD-Parteivorstand beschlossen werden. Andererseits sind die Vorsitzenden der wichtigsten Arbeitsgemeinschaften in der Regel Mitglied im Parteivorstand und können somit ihre Partialinteressen unmittelbar vorbringen (Hesse et al. 1997: 190-191). Zudem haben die Arbeitsgemeinschaften ein Antrags- und Rederecht auf den Parteitag (SPD Organisationsstatut §10). Zu den wichtigsten, da mitgliederstärksten, AGs zählt neben den Jusos die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA)²⁶, die die größte Arbeitsgemeinschaft der SPD ist.²⁷ Daneben sind auch die Jusos von beträchtlicher Bedeutung, nicht zuletzt für die Nachwuchsgewinnung.²⁸ Die sieben weiteren Arbeitsgemeinschaften treten demgegenüber etwas in den Hintergrund.

Daneben hat die SPD in den letzten Jahren vermehrt „Netzwerke“ aufgebaut (Alemann et al. 2005: 161), einerseits, um die relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Partei einzubinden, andererseits um frühzeitiger gesellschaftliche Probleme zu erkennen, sowie Expertenwissen schneller zu erlangen. Zu diesen Netzwerken²⁹ gehören Kompetenznetzwerke, die politische Entscheidungsträger in komplexen Sachfragen beraten.³⁰ Konsensnetzwerke, wie zum Beispiel das Bündnis für Arbeit, haben die Aufgabe konkurrierende Akteure zusammenzuführen. Diskursnetzwerke sollen hingegen das Interesse an einzelnen Themen organisieren.³¹ Generationennetzwerke bündeln die Interessen bestimmter Altersgruppen.³²

²⁵ Die Jusos stellen in diesem Zusammenhang eine Ausnahme dar. Sie verfügen über eigenständige Mitgliedschaften. Bei den anderen Arbeitsgemeinschaften besteht die Möglichkeit der Mitarbeit für Nichtmitglieder der SPD. Dies geschieht jedoch in loser Form (Alemann et al. 2005: 161).

²⁶ Vorsitzender 2003: Ottmar Schreiner.

²⁷ Auch die AG 60plus und die ASF haben sehr viele Mitglieder. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass SPD-Mitglieder, die den Zielgruppen dieser Arbeitsgemeinschaften entsprechen, automatisch Mitglied werden. Die tatsächliche Zahl aktiver AG-Mitglieder wird deshalb als wesentlich kleiner vermutet.

²⁸ Vorsitzender 2003: Niels Annen.

²⁹ Diese Einteilung der Netzwerke geht auf Alemann und Godewerth (2005: 161) zurück. Allerdings gilt zu beachten, dass einige dieser Netzwerke von der damaligen Regierung eingerichtet wurden, an der auch Bündnis90/Die Grünen beteiligt waren.

³⁰ Zum Beispiel der Deutsche Ethikrat und die Zuwanderungskommission.

³¹ Hierzu gehören zum Beispiel die SPD-Foren zu Ostdeutschland, Kultur oder Familie.

³² Zum Beispiel das Netzwerk 2010.

9. Sonstige Innerparteiliche Gruppierungen

Aufgrund der Größe der SPD und ihres Anspruches „*Volkspartei*“ zu sein (Iral 1999: 74-79), somit möglichst ein breites Spektrum der demokratischen Gesellschaft abzubilden, ist es unvermeidlich, dass sich in der Partei politische Flügel herausbilden. Flügelbildung ist kein neues Phänomen in der SPD, sondern so alt wie die Partei selbst. Diese Flügelkämpfe werden in der Literatur unterschiedlich bewertet. Einige Autoren sehen in dem Streit innerparteilicher Gruppierungen etwas Positives, da er die Nachwuchsrekrutierung erleichtere, soziale und emotionale Bedürfnisse der Mitglieder befriedige und zur innerparteilichen Demokratie beitrage, indem er die Interessenartikulation der Mitglieder fördere. Andere sehen in parteiinternen Streitigkeiten einen wesentlichen Grund für Wahlniederlagen. Mangelnder Erfolg sei daher auf diesen „*Faktionalismus*“ zurückzuführen (Heimann 1993: 171).

Grundsätzlich handelt es sich bei den Parteiflügeln weitestgehend um informelle Interessengemeinschaften. Einzig in der Bundestagsfraktion können eindeutige Gruppierungen ausgemacht werden. Einigen dieser Gruppierungen gehören darüber hinaus noch Minister auf Landesebene oder höhere Parteifunktionäre ohne Bundestagsmandat an. Die wichtigsten, da größten und einflussreichsten Gruppierungen dieser Art sind die Parlamentarische Linke und der Seeheimer Kreis. 1999 ist das „Netzwerk Berlin“ entstanden, das sich ebenfalls zu einer einflussreichen Gruppierung entwickelt hat. Im folgenden werden die drei Gruppen kurz vorgestellt.

9.1. Der Seeheimer Kreis

Der Seeheimer Kreis wurde 1973 in Lahnstein gegründet.³³ Er war eine Reaktion „gemäßigter“ SPD-Bundestagsfraktionsmitglieder auf die zunehmende neomarxistische Ideologisierung der Partei in den sechziger und siebziger Jahren. Zudem wurden einige bedeutende Mitglieder des „rechten“ Flügels der Partei auf dem Bundesparteitag 1973 nicht in den Vorstand gewählt, da die Parteilinke sich wesentlich besser als bisher organisiert hatte und ihre Kandidaten gezielter als bisher unterstützte. Daraufhin kam man unter den „gemäßigten“ Abgeordneten in der Bundestagsfraktion zu der Erkenntnis, sich selbst besser als zuvor organisieren zu müssen. Aus diversen losen, sich in der Mitgliedschaft häufig überschneidenden und schlecht organisierten Kreisen, wie der „Linken Mitte“, dem „Metzger-Kreis“, dem „Fritz-Erlers-Kreis“ oder dem „Vogel-Kreis“ ging schließlich eine einheitliche, besser organisierte Gruppe hervor, der Seeheimer Kreis. Nach dem Ende der sozialliberalen Koalition 1982 löste sich die ebenfalls dem gemäßigten Flügel zugehörige Gruppe der „Kanalarbeiter“ auf und die verbliebenen „Kanalar“ in der Fraktion schlossen sich dem Seeheimer Kreis an (Gebauer 2005: 122-130).

Der Seeheimer Kreis sieht sich vor allem in der Tradition des Godesberger Programms. Die Regierungsfähigkeit sozialdemokratischer Regierungen stand traditionell immer im Mittelpunkt der Politik dieser Gruppierung. Er steht somit für eine relativ ideologiefreie, pragmatische Vorstellung sozialdemokratischer Politik (Gebauer 2005: 125-130).

³³ Der Name geht auf den später regelmäßig gewählten Tagungsort Seeheim-Jugenheim in Hessen zurück.

Sozialpolitischen Reformen steht der Seeheimer Kreis relativ offen gegenüber. So heißt es in einer Veröffentlichung des Seeheimer Kreises, dass der Umbau des Sozialstaates durch die sozialdemokratische Regierung konstruktiv begleitet werden soll. Es bedürfe einer „*konsequenten Unterstützung der Bundesregierung durch pragmatische, an den finanziellen Möglichkeiten des Sozialstaates orientierte sozialdemokratische Politik*“ (Kahrs et al. 2005: 58).

9.2. Die Parteilinke

Der linke Flügel der SPD ist vor allem durch eine Linkswende in den Hochschulgruppen und unter den Jungsozialisten in den sechziger und siebziger Jahren entstanden. Seit den sechziger Jahren gibt es Linke in der SPD, die sich um einen organisatorischen Zusammenschluss bemühen. 1972 wurde dann der „Frankfurter Kreis“ gegründet, in dem sich knapp 30 Jahre lang die Linken in der SPD organisierten. Der geschlossene Auftritt der Parteilinken auf Parteitage und die Koordinierung auf Bundesebene waren die strategischen Ziele des „Frankfurter Kreises“. Mitte der siebziger Jahre wurde von einigen Bundestagsabgeordneten zusätzlich der „Leverkusener Kreis“ gegründet, der dann 1980 in die Parlamentarische Linke umgewandelt wurde (Gebauer 2005: 104-117).

Während die Parlamentarische Linke in die tagespolitisch geprägte Fraktionsarbeit eingebunden ist, führt der 2001 aus dem sich damals in Auflösung befindlichen „Frankfurter Kreis“ hervorgegangene Verein „Forum Demokratische Linke 21“ (DL) eine über die Tagespolitik hinausgehende Debatte (Lutz 2003a: 19).

Der Leitungsebene dieses Forums gehören vor allem junge und aufstrebende linke Sozialdemokraten wie Andrea Nahles und Niels Annen an, weshalb man davon ausgehen kann, dass es in Zukunft eine wichtige innerparteiliche Rolle spielen wird. Zudem findet eine enge Zusammenarbeit zwischen der DL und der Parlamentarischen Linken statt. Sozialpolitisch vertritt die Parlamentarische Linke einen eher traditionellen Kurs, wenngleich sie in der Regel keinen einheitlichen Standpunkt in der Fraktion vertritt, wie es beim Seeheimer Kreis regelmäßig der Fall ist. Dafür dürfte insbesondere die relativ starke Entideologisierung der Parlamentarischen Linken in den letzten Jahren verantwortlich sein (Gebauer 2005: 166-173).

9.3. Das Netzwerk Berlin

Das „Netzwerk Berlin“ ist eine Gruppe aus rund 50 Bundestagsabgeordneten und Landespolitikern, die sich 1999 aus der SPD-Bundestagsfraktion heraus formierte. Diese Gruppe sieht sich als eine Diskussionsplattform und als „*Motor der Erneuerung*“ (Alemann et al. 2005: 165). Dem Selbstverständnis der Netzwerker folgend handelt es sich bei Ihnen um die nächste Führungsgeneration der SPD. Sie bezeichnen sich bewusst als Nach-68er-Generation und wollen sich nicht in einem der beiden traditionellen Flügel der Partei verorten lassen, sondern politische Themen pragmatisch und unideologisch diskutieren.

Aufmerksamkeit genießt vor allem die Zeitschrift „Berliner Republik“³⁴, die von der Gruppe als ihr Sprachrohr veröffentlicht wird, sowie die „Donnerstags-Treffen“, an denen auch Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Medien und Kultur teilnehmen (Alemann et al. 2005: 165; Lutz 2003b: 18).

10. Das Verfahren eines Mitgliederbegehrens und Mitgliederentscheids

Da Mitgliederbegehren, das im Zuge der innerparteilichen Auseinandersetzungen um die Agenda 2010 das von Teilen der Basis als Instrument gegen die Parteiführung eingesetzt wurde, war eines der relativ jungen Instrumente, die in den 1990er Jahren eingeführt wurden, um den Mitgliedern mehr Möglichkeiten einer unmittelbaren Beteiligung und Mitwirkung zu ermöglichen (Alemann et al. 2005: 160). Jedes Parteimitglied ist seither berechtigt, ein solches Mitgliederbegehren einzuleiten. Die Initiatoren des Begehrens müssen den Parteivorstand über die Einleitung des Verfahrens informieren. Danach müssen sie die Auslage eines mit Gründen versehenen Entscheidungsvorschlags mit den dazugehörigen Unterschriftenlisten in den Parteibüros organisieren.

Drei Monate nach Beginn des Verfahrens müssen die Unterschriftenlisten geschlossen und dem Parteivorstand übergeben werden. Innerhalb eines Monats entscheidet der Vorstand dann über die Rechtswirksamkeit des Verfahrens. Das Ergebnis wird in der Mitgliederzeitschrift „Vorwärts“ veröffentlicht. Um einen Mitgliederentscheid zu erzwingen, müssen zehn Prozent der Mitglieder³⁵ das Mitgliederbegehren unterschrieben haben.

Sollte ein Mitgliederbegehren erfolgreich sein, so kommt es zum Mitgliederentscheid. Der Termin dieses Entscheids muss innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nach Beendigung des Mitgliederbegehrens vom Vorstand bestimmt werden. Innerhalb der Ortsvereine wird in unmittelbarer und geheimer Form abgestimmt. Die Ortsvereinsvorstände sind für die Organisation der Abstimmung verantwortlich. Die Ergebnisse werden den Bezirken übermittelt, die wiederum den Bundespartei Vorstand informieren. Der fasst das Abstimmungsergebnis zusammen und veröffentlicht es wiederum im „Vorwärts“.

Für einen erfolgreichen Mitgliederentscheid bedarf es einer Mehrheit der Stimmen der Parteimitglieder, die an der Abstimmung teilgenommen haben, sowie mindestens eines Drittels aller Parteimitglieder (SPD Organisationsstatut §14).

11. Zwischenfazit

Die SPD stellt ein äußerst komplexes Gebilde dar. Über eine halbe Million Mitglieder sind nicht nur vertikal über die diversen Organisationsebenen miteinander verbunden, sondern es sind im Laufe der Jahrzehnte zusätzlich zahlreiche horizontale Verbindungen entstanden.

³⁴ Die Zeitschrift erscheint zweimonatlich und kann abonniert werden. Zudem ist die jeweils aktuelle Ausgabe unter „http://b-republik.de/b-republik.php/cat/104/title/Aktuelle_Ausgabe“ in elektronischer Form verfügbar.

³⁵ Im April 2003, als das Mitgliederbegehren „Wir sind die Partei“ eingereicht wurde, waren ca. 675.000 Personen Mitglied der SPD (Niedermayer 2005: 2). Es hätten somit rund 68.000 Mitglieder das Begehren unterschreiben müssen.

Hierzu gehören neben den älteren Verbindungen dieser Art, wie den Arbeitsgemeinschaften, auch zahlreiche neue Formen wie Netzwerke und Foren. In ihnen können sich die Funktionäre organisieren und Machtstrukturen aufbauen.

Partei Vorstand und Präsidium sind einflussreiche Gremien der Partei. Die Akteure der Parteispitze verfügen mit der Parteizentrale über Möglichkeiten der Beeinflussung der Parteibasis.³⁶ Zudem haben sie aufgrund formaler Regelungen einen gewissen Vorsprung gegenüber anderen Mitgliedern.³⁷

Dennoch hat sich gezeigt, dass es innerhalb der SPD noch weitere einflussreiche Elemente gibt. Die beiden traditionellen Flügel verfügen über bedeutenden Einfluss in der Bundestagsfraktion und versuchen darüber hinaus auch in die Partei hineinzuarbeiten. In den letzten Jahren haben sich noch weitere Gruppierungen aufgebaut, die zwar bisher noch relativ informell sind und über geringen Einfluss verfügen, in Zukunft jedoch das Bild der Partei durchaus prägen könnten.

Es existieren folglich diverse offizielle und inoffizielle Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen, die alle jeweils mehr oder weniger Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung haben. Der Prozess der Willensbildung wird im Folgenden anhand der Agenda 2010 untersucht. Den vorgestellten Organen, Gruppierungen und Verfahren kommt dabei besondere Aufmerksamkeit zu.

III Die innerparteiliche Willensbildung zur Agenda 2010

In diesem Kapitel soll der Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD nachvollzogen werden. Da es sich hierbei um einen äußerst komplexen Gegenstand handelt, sind zunächst jedoch einige inhaltliche Einschränkungen zu machen. Zeitlich wird der Willensbildungsprozess auf die Phase von der Vorbereitung des Reformprogramms ab dem Ende des Jahres 2002 bis zur Verabschiedung der wesentlichen Reformen im Bundestag im Herbst 2003 reduziert. Die spätere Kompromissfindung mit den unionsgeführten Ländern im Vermittlungsausschuss, die im zustimmungspflichtigen Bundesrat eine Mehrheit stellten und die Gesetze dort zunächst blockierten, ist ebenfalls sehr interessant, allerdings für das Thema dieser Arbeit nur von begrenzter Relevanz. Ein weiterer nicht berücksichtigter Aspekt ist der Bochumer Parteitag der SPD im November 2003. Zu diesem Zeitpunkt waren die wichtigsten Reformen bereits einmal mit eigener Mehrheit im Bundestag beschlossen. Daher wird dieser Parteitag nur am Rande Erwähnung finden.

Die sehr engagierte Rolle der Gewerkschaften kann leider nicht beleuchtet werden, da dies den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde. Das gleiche gilt für die Spätfolgen der Agenda

³⁶ Natürlich spielt auf Bundesebene der Zugang zu den Massenmedien eine noch viel größere Rolle. Der Aspekt des leichteren Zugangs der Parteispitze zu den Massenmedien im Vergleich zu anderen Parteimitgliedern kann in dieser Arbeit aber aufgrund des begrenzten Umfangs nicht untersucht werden.

³⁷ Hierzu gehört insbesondere die Organisation der Parteitage (vgl. Kap. 2.1).

2010, zu denen, so beschreibt es Gerhard Schröder (2006: 376-408) in seinem jüngst erschienen Buch, nicht nur sein Verlust des Parteivorsitzes sowie zahlreiche verlorene Landtagswahlen gehören, sondern auch seine Entscheidung Neuwahlen einzuberufen.

Zunächst wird in einem Methodenteil die Konzeption und das Verfahren der empirischen Untersuchung dargelegt. Daran wird sich in einem zweiten Schritt die Darstellung der wesentlichen Inhalte der Regierungserklärung zur Agenda 2010 anschließen, gefolgt von einer Einordnung der Bedeutung dieses Programms für die SPD. In einem weiteren Schritt werden die wesentlichen Phasen und Akteure des Willensbildungsprozesses in der SPD dargestellt. Selbstverständlich können nicht alle Aspekte eines solchen Prozesses beleuchtet werden, da das Innenleben einer so großen Partei wie der SPD dafür zu komplex ist. Die Auswahl der Phasen und Akteure erfolgte aufgrund der Relevanz die ihnen von den Medien einerseits und den Gesprächspartnern andererseits zugesprochen wurden.

1. Konzeption und Verfahren der empirischen Untersuchung

Bei qualitativen Forschungsarbeiten werden die Ergebnisse maßgeblich durch das methodische Vorgehen bestimmt. Daher ist die Offenlegung des Verfahrens unerlässlich (Yin 1984: 41-54 und 96-97). Mit zunehmender Offenheit der Vorgehensweise muss umso genauer *„beschrieben werden, wie im einzelnen, Schritt für Schritt, der Forschungsprozeß ablief“* (Mayring 1996: 17). Daher soll im Folgenden dargelegt werden, wie die Informationen, auf denen die nachfolgenden Kapitel aufbauen, gesammelt, gesichert, strukturiert und ausgewertet wurden.

Bei der durchgeführten Untersuchung handelt es sich um eine Einzelfallanalyse mit explorativem Erkenntnisziel (Lamnek 2005: 298-326; Mayring 1996: 28-32; Stablein 1999: 265-266). Ziel der Untersuchung ist es, den Willensbildungsprozess in der SPD zu den Reformen der Agenda 2010 möglichst detailliert abzubilden und die aus dem Studium der theoretischen und empirischen Literatur hervorgegangenen Fragen zu beantworten. Da es sich um eine Einzelfallanalyse handelt, ist jedoch eine Verallgemeinerung der Ergebnisse nicht möglich, d.h. es können keine Rückschlüsse auf Willensbildungsprozesse innerhalb der SPD zu anderen Themen oder Gesetzesvorhaben gezogen werden. Sehr wohl kann diese Arbeit jedoch als Vergleichsgröße für Untersuchungen ähnlichen Charakters herangezogen werden.

1.1. Datenerhebung

Die Erhebung der für diese Untersuchung benötigten Informationen erfolgte vor allem durch Experteninterviews. Neben diesen Interviews gab es noch eine Reihe anderer Informationsquellen, die zur Abbildung des Willensbildungsprozesses herangezogen wurden. Zudem wurden einige interne Briefe³⁸, Positionspapiere und das sogenannte „Strategiepapier“ aus dem Kanzleramt durch Gesprächspartner zugänglich gemacht.

³⁸ Für die Verarbeitung der aus diesen Materialien entnommenen Informationen wurde jeweils vereinbart, dass nur solche Passagen verarbeitet werden dürfen, die keine Rückschlüsse auf den jeweiligen Autoren oder die jeweilige Autorin zulassen.

Aufgrund der Tatsache, dass die hier betrachteten Vorgänge erst wenige Jahre zurückliegen, existiert wenig Literatur zur Agenda 2010. Die bisher erschienenen Veröffentlichungen befassen sich entweder mit der Frage der Gerechtigkeit der durch die Agenda 2010 eingeleiteten Reformen (Kindler et al. 2004; Meyer 2004; Schiefer et al. 2004), mit juristischen oder ökonomischen Betrachtungen einzelner Reformen (Adomeit 2004; Berthold et al. 2003; Düwell et al. 2004; Stein 2003; Weyand et al. 2005) oder mit einer allgemeinen Betrachtung des Wandels der SPD und ihrer Positionierung im Parteiensystem, sowie einer grenzübergreifenden Betrachtung sozialdemokratischen Wandels der letzten Jahrzehnte (Callaghan 2003; Camerra-Rowe 2004; Gohr et al. 2003; Jun 2003; Padgett 2003; Thompson 2004).³⁹ Dementsprechend wird an einigen Stellen zusätzlich auf die Berichterstattung in der deutschen Presse über die innerparteiliche Diskussion der Agenda 2010 zurückgegriffen.⁴⁰ Die wichtigste Grundlage für diese Untersuchung stellen jedoch die Experteninterviews dar, weshalb nachfolgend im Einzelnen auf die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Interviews eingegangen wird.

Es wurden im Rahmen der Informationssammlung problemzentrierte Interviews geführt. Die Problemstellung wurde, wie es bei solchen Interviews üblich ist, schon vor den Interviews analysiert. Dieses Erhebungsverfahren war insofern geeignet, als dass es eine theoriegeleitete Forschung mit gezielten spezifischen Fragestellungen ermöglicht (Mayring 1996: 50-51). So konnten die Erkenntnisse über Details der innerparteilichen Diskussion, die aus der Lektüre von Tageszeitungen gewonnen wurden, gezielt in den Gesprächen angesprochen werden. Die intensive Beschäftigung mit der theoretischen Literatur zur innerparteilicher Demokratie warf Fragen auf, die dann ebenfalls in den Leitfaden der Interviews mit einfließen.

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte mit dem Ziel einen umfassenden Überblick über den Willensbildungsprozess in der SPD zur Agenda 2010 zu erhalten. Es war daher wichtig, solche Experten aus der SPD für die Interviews zu gewinnen, die zum Zeitpunkt des Untersuchungszeitraums⁴¹, einerseits aufgrund ihrer Funktion in der Partei bzw. der Bundestagsfraktion und andererseits aufgrund ihrer inhaltlichen Involvierung in die Themen der Agenda 2010 in solchem Maße in den innerparteilichen Willensbildungsprozess eingebunden waren, dass sie über umfassende Informationen zu diesem Thema verfügten.

Nach intensiver Zeitungsrecherche wurden 27 Funktionäre der SPD ausgewählt und angeschrieben, wobei versucht wurde, auf allen Funktionsebenen mehrere Gesprächspartner zu gewinnen, um verschiedene Blickwinkel zu erschließen. Letztlich wurden 23 Interviews durchgeführt. In zwei Fällen wurden Gespräche durch andere Gesprächspartner vermittelt, die

³⁹ Eine Ausnahme stellt Braunthal (2003) dar, der sich unter anderem auch mit der innerparteilichen Auseinandersetzung zur Agenda 2010 befasst, dabei jedoch bei einer oberflächlichen Beschreibung der Geschehnisse, die letztlich auf der Medienberichterstattung beruht, verbleibt.

⁴⁰ Auf die Medienberichterstattung wird immer dann zurückgegriffen, wenn die Erkenntnisse aus den geführten Interviews einen wichtigen Aspekt nur lückenhaft oder gar nicht beleuchten oder wenn die Medienanalyse zu anderen Ergebnissen führt als denen, die aus den Experteninterviews hervorgegangen sind.

⁴¹ Der in dieser Arbeit untersuchte Zeitraum beginnt mit der Phase zwischen der Bundestagswahl 2002 und der Regierungserklärung vom 14. März 2003, und endet mit der Verabschiedung der wichtigsten Reformgesetze im Bundestag im Herbst 2003 (siehe Einleitung).

ihren Kollegen in der untersuchten Fragestellung eine besondere Bedeutung zusprachen. In einem Fall musste sich ein Mitglied des Fraktionsvorstandes durch einen engen Mitarbeiter vertreten lassen.

Es wurden Interviews mit wichtigen Akteuren durchgeführt, die im Jahr 2003 die folgenden Funktionen wahrnahmen und daher über Insiderwissen über den hier untersuchten innerparteilichen Willensbildungsprozess verfügen. Gesprächspartner waren unter anderem zwei Minister der Regierung Schröder⁴², ein Regierungssprecher, der Generalsekretär⁴³, drei stellvertretende Fraktionsvorsitzende sowie ein enger Mitarbeiter eines weiteren Mitglieds des SPD-Bundestagsfraktionsvorstandes, drei Bundestagsabgeordnete des Seeheimer Kreises, ein Abgeordneter der Netzwerker, sieben Abgeordnete der Parlamentarischen Linken (darunter zwei Gesprächspartner aus dem Parteivorstand) und vier Landes-, Bezirks- und Unterbezirkvorsitzende (davon ein Gesprächspartner aus dem Parteivorstand). In der Arbeit wird für die folgenden Gruppierungen die jeweils in eckigen Klammern angegebene Codierung verwendet:

- Interviewpartner Bundesregierung (Minister und Regierungssprecher) [R]
- Interviewpartner Fraktionsvorstand [FV]
- Interviewpartner Parteivorstand (Generalsekretär und die weiteren Parteivorstandsmitglieder, sofern sie in dieser Funktion gesprochen haben) [PV]
- Interviewpartner Seeheimer Kreis [SK]
- Interviewpartner Parlamentarische Linke [PL]
- Interviewpartner Netzwerker [NW]
- Interviewpartner Mitgliederbegehren (drei der Abgeordneten) [MB]
- Interviewpartner Landes- und Bezirksvorstand [LB]

Basierend auf einer Zeitungsanalyse wurde ein Interviewleitfaden für sämtliche Gespräche entwickelt, der vor allem zur Konzentration der geführten Interviews auf die Problemstellung diente (Mayring 1996: 51-52). Der Leitfaden bestand aus den als relevant erachteten Themenbereichen, welche im Interview angesprochen werden sollten. Hierbei wurde chronologisch vorgegangen, angefangen von der Initialphase der Regierungserklärung vom 14. März 2003 bis zur Verabschiedung der wichtigsten Reformen per Gesetz im Bundestag im Herbst 2003.⁴⁴ Es handelte sich demnach um offene Befragungen, die durch den Leitfaden lediglich zum Teil strukturiert wurden. Die Interviews gliederten sich im Wesentlichen in zwei Teile: einen einleitenden Teil, der vor allem die Funktion hatte, den Themenbereich des Gesprächs zu definieren (Flick 2005: 135-136). Hierzu wurde jedem Gesprächspartner zunächst der Gegenstand der Arbeit erläutert und insbesondere der zu untersuchende Zeitraum

⁴² Allen Gesprächspartnern wurde Anonymität zugesichert, in dem Sinne, dass zwar die Funktion des jeweiligen Gesprächspartners, nicht jedoch sein Name veröffentlicht wird. Zudem wird zum Zwecke der Anonymisierung kein Unterschied zwischen Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen gemacht.

⁴³ In diesem Fall wurde von dem Gesprächspartner das Einverständnis erteilt, die Anonymität an dieser Stelle aufzuheben.

⁴⁴ Die chronologische Vorgehensweise wurde zum einen gewählt, um im Gespräch auch auf die logischen Zusammenhänge der Ereignisse besser eingehen zu können, zum anderen, weil dadurch die spätere Aufbereitung erheblich erleichtert wurde.

festgelegt, wobei noch einmal die wichtigsten Ereignisse in Bezug auf das Thema aus dieser Zeit aufgezählt wurden. Dies diente vor allem dazu, dem Interviewpartner die drei Jahre zurückliegenden Ereignisse erneut zu vergegenwärtigen.

In einem zweiten Teil folgte dann der für die Arbeit relevante Befragungsteil. Dieser Teil bestand aus den Leitfadenfragen und aus Ad-hoc-Fragen (Mayring 1996: S. 52-53). Folgend sind die wichtigsten Themenkomplexe mit den jeweils zentralen Fragen aufgelistet:

- *Initialphase bis zur Regierungserklärung*: Diskussionsstand in Partei und Fraktion, Zeitpunkt der Information über die Reformpläne, Mitarbeit bzw. Einfluss auf das Reformprogramm.
- *Regierungserklärung*: erste Reaktionen, Vorbereitung der Regierung auf innerparteilichen Widerstand, Konzept zur Durchsetzung.
- *Mitgliederbegehren*: Idee, Organisation, Reaktionen, Relevanz für Regionalkonferenzen, Sonderparteitag und inhaltliche Konzessionen.
- *Regionalkonferenzen*: Funktion im Rahmen der innerparteilichen Durchsetzung der Agenda 2010, Atmosphäre, Manipulation.
- *Sonderparteitag*: Einberufungsgrund, Stimmung, Reaktionen auf Rücktrittsdrohung, Abstimmungsverhalten und –ursachen, Kompromisse, Antragskommission, *Organisation und Verhalten der innerparteilichen Gegner*.
- *Parlamentarische Durchsetzung*: Anzahl der Gegner, innerfraktionelle Diskussion, Positionierung unterschiedlicher Gruppierungen, Einfluss des Parteitagsergebnisses, Mittel zur Durchsetzung des Programms.
- *Bewertung aus heutiger Sicht*: Bewertung der Reformen, Bewertung und Einordnung des Willensbildungsprozesses.

Je nach Gesprächspartner wurden unterschiedliche Gesprächsschwerpunkte gesetzt und der Leitfaden dementsprechend modifiziert.

Von den insgesamt 23 Interviews wurden 15 Interviews „face-to-face“, zwei telefonisch und sechs schriftlich durchgeführt.⁴⁵ Die Fragebögen der schriftlichen Interviews bestanden im Wesentlichen ebenfalls aus den erarbeiteten Leitfragen, wurden jedoch an einigen Stellen deutlich präzisiert, da keine Möglichkeit bestand, nachzufragen. Die Interviews fanden vom 25. August bis zum 09. Oktober 2006⁴⁶ statt.

14 der face-to-face Interviews und eines der Telefoninterviews wurden auf Tonband aufgenommen. Die beiden anderen persönlichen Interviews wurden während des Gesprächs mitprotokolliert und nach dem Gespräch wurde ein Gedächtnisprotokoll angefertigt.

Mit den Gesprächspartnern wurde im Vorfeld eine Gesprächsdauer von 30 Minuten vereinbart. Diese wurde jedoch bis auf zwei Ausnahmen deutlich überschritten, sodass die meisten Gespräche zwischen 50 und 60 Minuten dauerten, in einem Fall sogar 90 Minuten.

⁴⁵ Aufgrund eines engen Terminkalenders zogen es einige Interviewpartner vor, schriftlich zu antworten, da somit eine Bearbeitung in mehreren Schritten in terminlichen Pausen möglich war.

⁴⁶ Der überwiegende Teil der face-to-face Interviews fand während eines Aufenthaltes in Berlin vom 18. September bis zum 22. September statt. Weitere face-to-face Interviews wurden ebenfalls in Berlin und in einer Landeshauptstadt geführt.

Bevor die erhobenen Daten ausgewertet werden konnten, mussten die gesammelten Informationen aufbereitet werden. Die „face-to-face“-Interviews wurden nach Tonband oder Mitschrift protokollartig verschriftlicht und zusammengefasst (Mayring 1996: 73). Eine wörtliche Transkription der Interviews war nur bei solchen Passagen notwendig, die in dieser Arbeit exakt wiedergegeben werden. Die oben erläuterten wichtigsten Themenblöcke, die auch den Interviewleitfaden strukturierten, gaben bei der Aufbereitung die grobe Struktur vor. Die transkribierten oder zusammengefassten Gesprächsinhalte wurden dann diesen Blöcken zugeordnet. Gesprächsinhalte, die sich nicht in diese Themenblöcke einordnen ließen, wurden neuen Kategorien zugeordnet.

2. Inhalte der Regierungserklärung vom 14. März 2003

Am 14. März 2003 hielt Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag seine Regierungserklärung mit dem Titel „Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung“. In dieser Erklärung befasste er sich mit zwei Aspekten, dem drohenden Irakkrieg und einem Programm zur Reform des Arbeitsmarktes, zum Umbau der Sozialsysteme und zur Wiederbelebung des wirtschaftlichen Wachstums. Der in der Rede kurz gehaltene Teil zum bevorstehenden Krieg im Irak wird im Folgenden vernachlässigt, da er keine Relevanz für das Thema der Arbeit hat.⁴⁷

Mit der Regierungserklärung stellte Schröder sein Programm der „Agenda 2010“ (Schröder 2003: 5)⁴⁸ vor, deren wesentlicher Inhalt im Folgenden kurz vorgestellt wird. Zu Beginn der Rede stand ein kurzer Teil zur Begründung der Reformnotwendigkeit. In ihr legte Schröder dar, dass es die Wachstumsschwäche Deutschlands sei, die Reformen notwendig mache. Nach seiner Ansicht, hatte sie in den zu hohen Lohnnebenkosten eine strukturelle Ursache, weshalb bessere Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden müssten. Des Weiteren wurde auch die Globalisierung zur Begründung herangezogen, wengleich sie nicht explizit genannt wurde: *„Entweder wir modernisieren, und zwar als soziale Marktwirtschaft, oder wir werden modernisiert, und zwar von den ungebremsten Kräften des Marktes, die das Soziale beiseite drängen würden“* (Schröder 2003: 4).

Nach dieser relativ kurzen Begründung des Reformprogramms folgte eine intensive Beschäftigung mit den Maßnahmen, die eingeleitet werden sollten. Dabei wies Schröder von Anfang an darauf hin, dass diese Maßnahmen starke Einschnitte für alle Bürger bedeuten werden:

⁴⁷ In seinem jüngst erschienen Buch „Erinnerungen. Mein Leben in der Politik“ stellt Bundeskanzler a.D. Schröder einen Zusammenhang zwischen den beiden Themen her. Es sei auch notwendig gewesen, die Wirtschafts- und Sozialreformen einzuleiten, um Deutschland wirtschaftlich zu stärken, damit es weiterhin weltweit eine bedeutende politische Rolle spielen kann (Schröder 2006: 391-392). Eine strategische Verknüpfung der beiden Themen zur Durchsetzung des Programms in der eigenen Partei und Fraktion wurde jedoch von allen dazu befragten Gesprächspartnern, Befürwortern wie Gegnern des Programms, abgelehnt.

⁴⁸ So weit nicht anders angegeben, stammen alle weiteren Informationen dieses Unterkapitels aus dem Text der Regierungserklärung.

„Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen. Alle Kräfte der Gesellschaft werden ihren Beitrag leisten müssen: Unternehmer und Arbeitnehmer, freiberuflich Tätige und auch Rentner. Wir werden eine gewaltige gemeinsame Anstrengung unternehmen müssen, um unser Ziel zu erreichen.“ (Schröder 2003: 2)

Die angekündigten Maßnahmen lassen sich in drei Bereiche aufteilen: Diese sind der Bereich der Konjunktur- und Haushaltspolitik, der Bereich der Arbeitsmarktpolitik und der anderen sozialen Sicherungssysteme sowie der Bereich Bildung und Forschung.

In der Konjunktur- und Haushaltspolitik kündigte Schröder ein umfassendes Investitionsprogramm an, wenngleich am Ziel der Haushaltskonsolidierung festgehalten werden sollte. Insbesondere die Investitionskraft der Kommunen sollte durch deren deutliche finanzielle Entlastung gestärkt werden. Hierzu zählte ihre Befreiung vom Flutopferfonds sowie ihre Entlastung im Bereich der Sozialhilfe aufgrund der Zusammenlegung mit der Arbeitslosenhilfe zum Arbeitslosengeld II und der damit verbundenen Zuständigkeit des Bundes. Des Weiteren wurde eine Gemeindefinanzreform sowie ein zusätzliches Investitionsprogramm in Höhe von 15 Milliarden Euro angekündigt, das insbesondere der privaten Wohnungsbausanierung zugute kommen und damit die Wirtschaft im Bereich der Bauwirtschaft und des Handwerks ankurbeln sollte. Zusätzlich betonte Schröder die geplante Durchführung der bereits beschlossenen nächsten zwei Stufen der Steuerreform, die zu einer weiteren Senkung der Einkommenssteuerbelastung führen würden.

Der Bereich der Arbeitsmarktpolitik war der zentrale Aspekt der Regierungserklärung. Er nimmt den größten Teil der Rede ein und wird auch von Schröder (2003: 8) als *„das Herzstück unserer Reformagenda“* bezeichnet. Hier wird besonders die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer gemeinsamen Leistung betont.⁴⁹ An dieser Stelle hob Schröder explizit hervor, dass diese neue einheitliche Leistung auf dem Niveau der Sozialhilfe angesiedelt sein sollte. Als Anreiz für Langzeitarbeitslose, wieder Arbeit aufzunehmen, wurde angekündigt, die Transferentzugsrate bei Annahme einer Beschäftigung deutlich zu senken. Zudem wurde eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien für Langzeitarbeitslose angekündigt, damit es künftig niemandem mehr gestattet wäre, *„sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen“* (Schröder 2003: 10).

Auch im Bereich des Kündigungsschutzes wurden Veränderungen angekündigt. Um die psychologische Einstellungsschwelle, die durch den Kündigungsschutz entsteht, zu umgehen, sollten künftig diejenigen, die befristet oder als Leih- oder Zeitarbeiter eingestellt werden, nicht mehr auf die Obergrenze für den Kündigungsschutz angerechnet werden. Wie ernst Schröder dieser Vorschlag war, machte er sehr deutlich: *„Der Wirtschafts- und Arbeitsminister hat dazu Vorschläge entwickelt. Diese werden ohne Abstriche umgesetzt werden“* (Schröder 2003: 10). Auch im Bereich der Sozialauswahl bei betrieblich bedingten Kündigungen wurden Veränderungen angekündigt. Das Alter der Beschäftigten und ihre Beschäftigungsdauer sollten nicht mehr zwangsläufig die Auswahlkriterien bei

⁴⁹ Diese Reform ist später unter dem Namen „Hartz IV“ bekannt geworden.

betriebsbedingten Kündigungen sein, sondern es sollte den Arbeitgebern ermöglicht werden, die „Leistungsträger“ unter den Arbeitnehmern weiter zu beschäftigen. Des Weiteren sollte die maximale Befristung der Arbeitsverhältnisse Angestellter bei Existenzgründung auf vier Jahre verdoppelt werden.

Zur Entbürokratisierung wurde eine Änderung des Steuerrechts zur Entlastung für Kleinstbetriebe angekündigt. Auch im Bereich des Handwerksrechts sollten Veränderungen vorgenommen werden, insbesondere in Bezug auf die Meisterpflicht. Im Bereich der Tarifpolitik wurde angekündigt, dass es zu einer gesetzlichen Regelung zur Schaffung der Rahmenbedingungen für betriebliche Öffnungsklauseln kommen werde, sofern die Tarifpartner dies nicht von sich aus regelten. Es wurde in der Rede zusätzlich betont, dass weder das Recht auf betrieblich Mitbestimmung noch die Flächentarifverträge abgeschafft werden sollten.

Zudem wurde in der Regierungserklärung angekündigt, eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen, falls die Unternehmen nicht die zuvor zugesagte Anzahl von Ausbildungsplätzen bereit stellen würden. Gleichzeitig wurde ein finanzieller Leistungszug bei Jüngeren angekündigt, die ein zumutbares Ausbildungsangebot ablehnen.

Zur Senkung der Kosten der Sozialsysteme und damit der Abgabenbelastung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wurden von Bundeskanzler Schröder Einschnitte im Bereich bisheriger Ansprüche und Leistungen angekündigt. Hierzu gehörte die Senkung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate für unter 55-Jährige und 18 Monate für über 55-Jährige.

Im Bereich der Renten wurde nur eine vage Ankündigung gemacht, die vor allem auf die noch ausstehenden Ergebnisse der Rürup-Kommission verwies. Im Gesundheitssektor wurde ebenfalls im Bereich der Finanzierung auf die noch ausstehenden Ergebnisse dieser Kommission verwiesen. Zusätzlich kündigte Schröder in seiner Erklärung Kürzungen auf der Ausgabenseite an. Gewisse Leistungen der Krankenkassen sollten gestrichen werden. Versicherungsfremde Leistungen sollten nicht mehr weiter von den gesetzlichen Krankenkassen bezahlt werden müssen. Ferner wurde die Einführung einer Praxisgebühr verlangt.

Zum Abschluss der Regierungserklärung wies Schröder darauf hin, stärker in die Bereiche Bildung und Forschung investieren zu wollen. Hierzu gehörte einerseits der Ausbau der Ganztagesbetreuung und andererseits die Erhöhung der Investitionen in die Forschung.

3. Die Agenda 2010: Ein Bruch mit bisheriger sozialdemokratischer Politik?

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, wurde die Agenda 2010 von vielen SPD-Mitgliedern als Bruch mit traditionellen sozialdemokratischen Prinzipien empfunden. Allerdings bietet das Grundsatzprogramm hierfür nur wenig Ansatzpunkte, da Grundsatzprogramme in der Regel sehr allgemein gehalten sind. Das letzte Grundsatzprogramm der SPD wurde 1989 auf dem

Berliner Programm-Parteitag beschlossen.⁵⁰ Hierin lassen sich nur sehr wenige Passagen finden, anhand derer die vorliegende Frage beantwortet werden kann. Es kann jedoch durchaus ein gewisser Widerspruch zwischen der Agenda 2010 und den dort enthaltenen Forderungen nach allgemeinem Wohlstand und sozialer Sicherheit herausgelesen werden. Das Grundsatzprogramm enthält das Bekenntnis zum Ausbau des Sozialstaats und räumt der Sozialpolitik Priorität gegenüber anderen Politikbereichen ein.⁵¹ Daneben sind dort auch der Anspruch auf Sozialleistungen⁵² und die konkrete Forderung nach einer einkommensbezogenen Grundsicherung⁵³ festgeschrieben. Insbesondere die letztere steht in deutlichem Widerspruch zu der Forderung Schröders, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes zu kürzen, „um vor dem Hintergrund einer veränderten Vermittlungssituation Arbeitsanreize zu geben“ (Schröder 2003: 16). Andererseits wurde im Berliner Programm auch schon darauf hingewiesen, dass der Sozialstaat regelmäßig umgebaut werden muss, um den Anforderungen der jeweiligen Zeit zu entsprechen (SPD 1989: 34).

Das in der Agenda 2010 enthaltene Bekenntnis zum Ausbau der Ganztagsbetreuung, sowie zu weiteren Investitionen im Bildungs- und Forschungsbereich war im Wahlprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2002 enthalten, ebenso wie die in der Regierungserklärung angekündigte Gemeindefinanzreform sowie die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (SPD 2002: 43). Allerdings steht die neue Forderung, eine solche Leistung auf dem Niveau der Sozialhilfe zu erbringen, in deutlichem Widerspruch zum Wahlprogramm, in dem genau das ausgeschlossen wird (SPD 2002: 25). Auch eine Lockerung des Kündigungsschutzes wird zwar nicht explizit ausgeschlossen, es wird jedoch betont, dass die Wiedereinführung des vollen Kündigungsschutzes schon bei Betrieben mit mehr als fünf Arbeitnehmern⁵⁴ eine der Leistungen der ersten vier rot-grünen Jahre im Bereich der Arbeitnehmerrechte ist (SPD 2002: 26).

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Meinungen bezüglich der Übereinstimmung der Agenda 2010 mit den traditionellen politischen Zielen auseinander gehen. Die Befürworter⁵⁵ des Programms können in ihm keinen Bruch mit SPD-Traditionen erkennen, wie die folgenden beiden Zitate zeigen:

⁵⁰ 1998 wurde es auf einem Parteitag in Leipzig um einige Änderungen ergänzt, um den Veränderungen durch die Deutsche Einheit gerecht zu werden.

⁵¹ „Soziale Sicherung muß verlässlich sein. Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sind so aufeinander abzustimmen, daß die Gesamtpolitik am Sozialstaatsgebot orientiert ist“ (SPD 1989: 34).

⁵² „Die Empfänger von Sozialleistungen müssen ihre Interessen ausreichend geltend machen können“ (SPD 1989: 34-35).

⁵³ „Wir wollen eine einkommensbezogene Grundsicherung, die das beitrags- und leistungsbezogene Sicherungssystem ergänzt, es aber nicht ersetzt“ (SPD 1989: 35).

⁵⁴ Die Regierung Kohl hatte in den 90er Jahren den Kündigungsschutz auf Betriebe mit mehr als zehn Arbeitnehmern reduziert.

⁵⁵ Mit „Befürworter“ werden im Folgenden Gesprächspartner bezeichnet, die das Programm ganz oder im Wesentlichen für richtig halten und es nach außen offensiv vertreten. Mit „Gegner“ werden die überwiegend oder komplett kritischen Gesprächspartner bezeichnet, die versucht haben, das Programm entweder ganz zu verhindern oder wesentliche Änderungen durchzusetzen.

„Die Agenda stand nicht im Widerspruch zu traditionell politischen Überzeugungen oder Zielen der SPD. Zur Würde des Menschen gehört es jedenfalls nach meinem Verständnis, dass er möglichst aus eigener Hände Arbeit sein Leben und das seiner Familie eigenverantwortlich gestalten kann. Das war das wichtigste Ziel der Agenda 2010.“ (R)

„Es ist ein Missverständnis von sozialdemokratischer Vorstellungswelt und Ideen, dass Ziel der Sozialdemokratie sei, es gibt letztendlich immer mehr Sozialleistungen und die Beiträge steigen.“ (PV)

Auch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien sowie die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes und die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau sehen die Befürworter der Agenda 2010 in der SPD-Tradition, da *„Sozialdemokraten schon immer am härtesten gegen Missbrauch vorgegangen sind“ (SK)*. Mit Blick auf diejenigen, die die sozialen Sicherungssysteme mit ihren Steuern und Beiträgen finanzieren, wird *„erwartet, dass diejenigen, die etwas leisten können, das auch einbringen“ (PV)*. Die Einschnitte im sozialen Bereich seien einerseits notwendig gewesen, um den Sozialstaat weiter finanzierbar zu halten, andererseits aber auch, um seine Akzeptanz in der Bevölkerung sicherzustellen, indem Missbrauch vorgebeugt wird (PV).

Für die Befürworter des Programms besteht das traditionelle Ziel der sozialen Gerechtigkeit nicht allein aus materieller Absicherung:

„Für mich [ist] soziale Gerechtigkeit nicht fünf Euro rauf oder runter. Für mich ist soziale Gerechtigkeit sehr viel mehr: Jugendlichen Bildung zu gewähren, der arbeitenden Bevölkerung nicht zu viel Lohnnebenkosten abzunehmen und den alten Menschen ihr Auskommen zu sichern. Mit diesem Balanceakt hat sich die SPD eigentlich nie intensiv auseinander gesetzt. Daher wurde das Programm als Bruch empfunden, weil die Partei noch im alten strukturellen Denken war.“ (SK)

Soziale Gerechtigkeit besteht daher aus einer gewissen materiellen Absicherung, aber vor allem aus der Ermöglichung von Chancen, insbesondere durch Bildung. Die Agenda 2010 war somit eine Antwort auf die Herausforderungen einer neuen Zeit (PL).⁵⁶ Die Befürworter sehen sich weiterhin auf Seiten der Schwachen und somit in der Tradition ihrer Partei (SK). Dennoch muss man sich auf gesellschaftliche Veränderungen und somit auf veränderte Rahmenbedingungen der Politik einstellen (SK). Hierin sehen die Befürworter durchaus eine langjährige SPD-Tradition bestätigt, schließlich habe bereits Willy Brandt gesagt, dass *„jede Zeit ihre eigenen Antworten braucht“ (PL)*.

Mit der Agenda 2010 werde zudem sichergestellt, dass *„die Wirtschaft läuft“ (SK)* und das Streben nach einer Balance zwischen Wirtschaft und Sozialstaat traditionell ein zentraler Aspekt der SPD-Politik sei.

Die Befürworter der Agenda 2010 sehen diese somit als durchaus in der Tradition sozialdemokratischer Politik stehend. Ein zu den Befürwortern des Programms gehörender Gesprächspartner erkennt in ihm hingegen durchaus einen Wandel sozialdemokratischer Politik, sowohl hinsichtlich der Begründung der Reformen als auch materieller Art: *„Die Agenda 2010 war der Versuch einer Neubegründung sozialdemokratischer Wachstums- und*

Sozialpolitik. Es sind Demographie und Globalisierung als Begründung für sozialpolitische Maßnahmen eingeführt worden. Das gab es vorher nicht. Das neue an dieser Linie war, dass es keine sozialen Leistungsverbesserungen mehr geben sollte, was bis dahin Linie der SPD war. Es wird Einschnitte geben bei Arbeitslosigkeit, bei Rente, wir brauchen ein neues Konzept für die Gesundheit. Aber das war nachvollziehbar. Ich sehe einen Bruch in der Linie der bisherigen rot-grünen Koalition, die bis dahin eine andere war.“ (NW)

Die Gegner sehen in dem Programm sogar eine deutliche Zäsur in der SPD-Politik. Allerdings werden unterschiedliche „Bruchstellen“ hervorgehoben. Einige sehen die Agenda 2010 „in diametralem Gegensatz zum Berliner Grundsatzprogramm“ (LB). Wesentlich häufiger wurde jedoch betont, dass der Widerstand gegen das Programm auch darauf zurückzuführen sei, dass „Gerhard Schröder seine Wahlversprechen gebrochen [hat], und auch nicht die Politik umgesetzt [hat], auf die wir uns verständigt haben“ (PV). Es wurde dem Bundeskanzler daher vor allem der weiter oben aufgezeigte Widerspruch zwischen den neuen Regierungsplänen und den im Wahlprogramm definierten Zielen vorgeworfen, sowie ein Bruch interner Absprachen. Den Bruch der Wahlversprechen bestätigen auch Befürworter der Agenda:

„Im Wahlkampf haben noch die beiden größten Parteien gesagt, es ist nichts los [gemeint sind die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungssysteme, S.P.]. Herr Stoiber hat ganz massiv den Eindruck von Expansionsmöglichkeiten im Sozialstaat erweckt. Und das wir da nicht nachstehen, ist vielleicht nicht schön, aber die Wahrheit. Wir haben zwar keine Wahlversprechen gebrochen, aber doch sicherlich einiges anders gemacht, als es sich manche in ihrer Wahrnehmung vorgestellt hatten.“ (PV)

Zudem wurde der Regierung ein Bruch mit der traditionellen Sozialpolitik der SPD durch die Agenda 2010 vorgeworfen. Unsozialdemokratisch sei vor allem die Tatsache, dass ältere Arbeitslose die Verlierer der Reformen seien. Es sei bis dahin Ethos der SPD gewesen, dass diejenigen, die viel gearbeitet haben und während eines langen Erwerbslebens viel einbezahlt haben, ihrer Leistung entsprechend besser gestellt werden (PL). Eine „ziemlich massive Zäsur“ (LB) in der Sozialpolitik der Partei sei die Abkehr vom Ziel der Sicherung des Lebensstandards und die Beschränkung auf eine Basisabsicherung, die mit dem „Hartz IV“-Gesetz eingeführt worden sei.

Andere Gegner der Agenda 2010 gehen weiter und sehen in dem Programm ein „Gesamtkonzept zur Ausweitung des Niedriglohnsektors, für sozialdemokratische Verhältnisse ein absolutes Novum“. „Das schafft nicht mehr Arbeit, sondern mehr Armut“ (MB). Dieses Konzept besteht dabei aus vier Kernelementen. Erstens wird das Existenzminimum mit dem „Hartz IV“-Gesetz auf einem außerordentlich niedrigen Niveau festgelegt, welches unter dem liegt, „was für eine halbwegs menschenwürdige Existenz notwendig ist“ (MB). Das zweite Element des Konzepts ist die Forderung, dass jede Arbeit zumutbar sei, unabhängig von der Qualifikation und den üblichen Löhnen. Zudem würden drittens die sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnisse deutlich attraktiver gemacht

⁵⁶ Da es für das Verständnis des Willensbildungsprozesses von Bedeutung ist, auf wessen Aussagen sich die dargestellten Erkenntnisse beziehen, wird dies jeweils angegeben, auch wenn es sich nicht um ein Zitat handelt.

werden.⁵⁷ Das vierte Element dieser Gesamtstrategie sei die Änderung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik „in Richtung Billiginstrumente ohne Integrationskraft, zum Beispiel Ein-Euro-Jobs.“ (MB) Diese Regelungen würden dazu genutzt werden, dass ein Lohndumpingprozess in Gang gesetzt wird und „der Sektor der Armutslöhne deutlich verbreitert wird. Das hat aus meiner Sicht mit sozialdemokratischer Programmatik nichts mehr zu tun“ (MB).

Die Gegner sehen solche programmatischen Brüche nicht nur aus ideologischen Überlegungen heraus kritisch, sondern auch in Hinblick auf die Mitgliederentwicklung, die sozialdemokratische Stammwählerschaft und das Verhältnis der SPD zu den Gewerkschaften.

„Diejenigen, die seit Jahrzehnten in der SPD aktiv waren, sind aufgewachsen mit der Vorstellung, immer höher, schöner, weiter. Auf jedem Parteitag wurden Forderungskataloge beschlossen, was alles ausgebaut und besser werden muss. In dem Bewusstsein wurden diejenigen, die sich seit den 60er Jahren in der SPD engagierten, geprägt. Vielen erschien das, das war dann auch die Begründung bei den Austrittsschreibern, als Verrat an dem Sozialstaatsideal.“ (FV)

„Der Bruch mit den Gewerkschaften ist dadurch herbeigeführt worden und damit auch mit einem wichtigen Milieu, das die SPD bis dahin getragen und unterstützt hat. Einige haben das in Kauf genommen, weil sie dachten, es geht nicht anders, aber es gab sicherlich in Schröders Umfeld auch einige, die das ganz bewusst wollten. Ich glaube nicht, dass Schröder dazugehört hat, aber es gab sicherlich Leute, die eine andere Konzeption von Sozialdemokratie im Kopf hatten und die Gelegenheit genutzt haben, um diese möglichst umzusetzen. (...) Und wenn sich die Gewerkschaftsbewegung von uns absetzt, auch wenn sie nicht mehr so mächtig sind wie früher, dann bricht eine der tragenden Säulen weg.“ (PL)

„Die SPD-Wählerschaft waren immer aufstrebende Facharbeiterschichten, also Leute die sich hochgearbeitet haben, und das war auch ein Aufstiegsversprechen. Und dieses Aufstiegsversprechen haben wir gebrochen. Viele die ausgetreten sind oder die uns nicht mehr gewählt haben, die haben durch unsere Politik nicht ihren Job verloren, aber sie haben die Zuversicht verloren, dass es immer irgendwie aufwärts geht. Und ein großer Teil dieser Gruppe hat seit der Agenda 2010 einfach Angst, wenn mir hier was passiert, dann bin ich innerhalb eines Jahres auf Sozialhilfeniveau. Dann bin ich bei denen, auf die ich vielleicht vorher herabgesehen habe. Mit denen ich nichts zu tun hatte. Die Angst vor Arbeitslosigkeit und sozialem Abstieg ist in Bevölkerungskreise vorgedrungen, in denen das vorher nie ein Thema gewesen ist. Das hat ein Grundvertrauen in sozialdemokratische Politik erschüttert. Wir haben unsere Kernwählerschicht massiv verunsichert. Das war eines der Kernprobleme in diesem Prozess.“ (PV)

Inhaltlich waren zentrale Kritikpunkte an dem Reformprogramm des Bundeskanzlers insbesondere im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu finden. Hierzu gehörte die Höhe des Arbeitslosengeldes II, das aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehen sollte. Die Zusammenlegung selbst war in der SPD jedoch nicht umstritten (MB). Die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I hingegen wurde innerparteilich stark kritisiert (LB). Des Weiteren waren die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln, sowie die

⁵⁷ Dazu gehören zum Beispiel die Mini-Jobs, sowie Leih- und Zeitarbeit.

Regelungen der Bedürftigkeitsprüfung für den Bezug des Arbeitslosengeldes II bedeutende Streitpunkte (PV).

Einerseits dürfte die Konzentration der Kritik auf die Reformen im Arbeitsmarktbereich darauf zurückzuführen sein, dass Schröder in diesem Bereich die Reformen am konkretesten angekündigt hatte (FV). Andererseits wurden in diesem Bereich aber auch die härtesten Einschnitte angekündigt. Daher soll im Folgenden vor allem untersucht werden, wie die Reformen im Bereich des Arbeitsmarktes durchgesetzt werden konnten. Der Begriff der Agenda 2010 wird daher im Weiteren als Synonym für die Reformen in der Arbeitsmarktpolitik verwendet. Sollte an einer Stelle explizit das Gesamtkonzept gemeint sein, so wird darauf hingewiesen.

In diesem Kapitel wurde gezeigt, dass mit der Agenda 2010 deutliche Veränderungen in der sozialdemokratischen Sozialpolitik einhergingen, wenngleich die verschiedenen Gesprächspartner diese Veränderungen unterschiedlich interpretierten. Die Befürworter der Agenda 2010 sehen in ihr eine notwendige Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und eine Modernisierung des Sozialstaates, die Gegner einen Bruch mit sozialdemokratischer Programmatik, Tradition und Klientel.

Die im nächsten Kapitel folgende Betrachtung des Willensbildungsprozesses ist insofern besonders interessant, als dass die Regierung somit ein Programm durchsetzen wollte, welches auf die Ablehnung weiter Teile der Fraktion und der Partei stieß. Darüber war man sich in der Regierung sehr bewusst:

„Es war klar, dass man bei vielen Mitgliedern an die Grenzen der Belastbarkeit geht. Den Protagonisten vor dem 14. März war das klar, vielleicht vielen in der Öffentlichkeit nicht. Vielen Kommentatoren, die sich zunächst etwas despektierlich über die Inhalte der Rede geäußert hatten, war nicht klar, dass es sich um eine Zäsur für die SPD bedeutete, aber auch eine Zäsur in der bundesdeutschen Innen- und Sozialpolitik.“ (R)

4. Wesentliche Phasen und Akteure des innerparteilichen Willensbildungsprozesses

4.1. Die Initialphase der Regierungserklärung

Die Entscheidung, ein umfassendes Reformprogramm durchzuführen, ist nicht an einem bestimmten Tag gefallen, sondern über längere Zeit gewachsen. In der Regierung sind schon während der ersten Legislaturperiode über einzelne Elemente der Agenda 2010 Überlegungen angestellt worden (R). Der Grund, warum diese Reformen nicht schon damals angegangen wurden, liegt darin, dass in der ersten Legislaturperiode vorrangig Gesetzesvorhaben angegangen wurden, *„die für die rot-grüne Koalition wichtig waren und wo es einen Konsens gab“* (FV). Dies hing einerseits mit dem hohen Erwartungsdruck bei bestimmten sozialdemokratischen Themen, die auch im Wahlkampf eine wichtige Rolle gespielt haben, zusammen. Hierzu gehörten *„die Frage der inneren Liberalität, (...) der Energiepolitik, Steuerreform, Zuwanderungsrecht“* (FV). Andererseits gab es in der Zeit eine starke Fokussierung auf außenpolitische Themen, wie den *„Kosovo-Einsatz, 11. September 2001 und im Wahlkampf die Debatte über einen möglichen Irak-Krieg“* (R). Es wurde somit über einzelne Elemente der Agenda 2010 schon frühzeitig nachgedacht, aber es gab noch keine konkreten Überlegungen, wie sie umgesetzt werden sollten. Auch über die Zusammenfassung

der Reformvorhaben in ein Gesamtkonzept ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht nachgedacht worden (R).

Im September 2002 konnte die rot-grüne Koalition die Bundestagswahlen knapp gewinnen. Es sind in der Zeit vor der Wahl noch keine konkreten Überlegungen hinsichtlich eines umfangreichen Reformkonzepts gemacht worden, da es *„erst in den letzten sechs bis sieben Wochen so aussah, als hätte man noch mal eine Chance die Wahlen zu gewinnen“* (FV). Während der Koalitionsverhandlungen hat es bereits erste Überlegungen hinsichtlich einer *„grundlegenden Erneuerungspolitik für Deutschland“* (R) gegeben, zumindest im kleinen Kreise, als mit Wolfgang Clement, dem damaligen Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, über dessen Wechsel als Wirtschafts- und Arbeitsminister nach Berlin gesprochen wurde. *„Die Gründe für diesen Umschwung waren die schwierige wirtschaftliche Lage, der Absturz des wirtschaftlichen Wachstums seit dem Einbruch der ‚new economy‘, damit verbunden die hohe Zahl der Arbeitslosen und die schwierige Haushaltslage.“* (R)

Neben diesen wirtschaftspolitischen Gründen gab es auch eine strategische Komponente, die zur Entscheidung geführt hat, ein umfassendes Gesamtkonzept aufzulegen. Es ging darum, das Bild der Regierung, das sich in den Monaten nach der Bundestagswahl stark verschlechterte, zu verbessern und damit auch die Partei aus dem Umfragetief herauszuführen. Ursache für die schlechten Umfragewerte waren bereits die Koalitionsverhandlungen. Sie waren einem Mitglied des Fraktionsvorstandes zufolge *„sehr holprig“* verlaufen, da der Bundeskanzler in diesen Verhandlungen Risikothemen vermieden hat. Gründe dafür waren die geringe Mehrheit der Koalition im Bundestag und die bereits vorhandenen Spannungen in den Regierungsfractionen. *„Dem Kanzler ging es damals erst mal darum, überhaupt wiedergewählt zu werden“* (FV). Der Koalitionsvertrag war in der Folge aus zweierlei Gründen kritisiert worden. Schon während der Verhandlungen drangen Pläne für ein *„Steuervergünstigungsabbaugesetz“* aus dem Finanzressort an die Öffentlichkeit. Dieses sah den Abbau zahlreicher Subventionen und Steuervergünstigungen⁵⁸ vor und führte zu einer *„Kampagne der BILD-Zeitung, die uns Wahlbetrug vorwarf [und] Wutwellen gegen die Steuerhöhungen organisierte“* (FV). In der öffentlichen Resonanz gab es daher eine starke Enttäuschung. *„Der öffentliche Gegenwind war so scharf, dass allen Beteiligten klar war, dass das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen suboptimal war“* (R).

Auch intern wurde der Koalitionsvertrag stark kritisiert, weil er keinen *„roten Faden“* (SK) aufwies. Das führte zu deutlichen Verstimmungen in der Fraktion. Aufgrund dieser äußeren und inneren Kritik, wurde daher schon gegen Ende der Koalitionsverhandlungen damit begonnen, über einzelne Elemente einer neuen Ausrichtung der Regierungspolitik nachzudenken (R). Die Planungen hierfür wurden im Kanzleramt unter der Leitung des Kanzleramtschefs Steinmeier geführt und im Dezember in dem Thesenpapier *„Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“* (Strategiepapier 2002; Schröder 2006: 391) zusammengefasst.

⁵⁸ Hierzu gehörten auch besonders unpopuläre Entscheidungen wie die Kürzung der Pendlerpauschale und der Eigenheimzulage.

Dieses Strategiepapier bildete anschließend die Grundlage für mehrere Gesprächsrunden, die aus Mitarbeitern des Kanzleramtes und der zuständigen Ministerien, sowie externen Wissenschaftlern bestanden. Die Entscheidung für ein solches Programm ist somit schon Ende des Jahres 2002 gefallen. In der Folgezeit wurde nur noch über die Details der einzelnen Elemente sowie über die Form der Präsentation gesprochen. Entgegen der Annahmen vieler Gesprächspartner (FV, PV, PL), ist somit nach den deutlich verlorenen Landtagswahlen am 02. Februar 2003 in Hessen und Niedersachsen *„nur noch die Entscheidung gefallen, welche Form Gerhard Schröder wählt, nämlich die Regierungserklärung. Das er das macht, war schon im Dezember 2002 klar“* (R). Das Strategiepapier wurde den Aussagen zahlreicher Gesprächspartner zufolge, völlig falsch eingeschätzt. Weite Teile der Fraktion bis hin zum Fraktionsvorstand und auch zahlreiche Mitglieder des Parteivorstandes haben dieses Papier nur als einen *„Testballon“* (PV) gewertet, der aufgrund der harschen Kritik in Fraktion und Partei schnell wieder eingeholt wurde. Auch die schnelle Dementierung aus dem Kanzleramt, dass es sich bei dem Papier um nicht mehr als einen Beamtenentwurf ohne konkreten Auftrag vom Kanzleramtsminister handelt, hat zu dieser Fehleinschätzung beigetragen (FV).

Die innerparteilichen Debatten sind in der Folgezeit der Veröffentlichung des Papiers jedoch schnell wieder abgeebbt, insbesondere aufgrund der bevorstehenden Landtagswahlen im Februar 2003, aber auch weil es keine Anzeichen gab, dass sich *„der Inhalt des Strategiepapiers schnell zu einer offensiven Strategie verfestigen würde“* (FV). Von Seiten des Kanzleramtes ist es vermieden worden, einen Diskussionsprozess zu diesem Thema zu führen, da *„sonst alles kleingeredet“* worden wäre (FV). Der Mangel an innerparteilicher Aufmerksamkeit für die strategischen Planungen kam offensichtlich nicht ungelegen:

„Allerdings wurde von der explosiven Kraft dieser Überlegungen wenig Notiz genommen, weil Partei und Fraktion wie die gesamte deutsche Öffentlichkeit von der Debatte um den drohenden Irakkrieg beherrscht wurden. So konnten wir geräuschlos weiterarbeiten.“ (Schröder 2006: 391)

Als Alternative zu einer Regierungserklärung zur Vorstellung des Reformprogramms wurde auch eine Rede bei einer großen SPD-Veranstaltung erwogen. Die Entscheidung zu Gunsten der Regierungserklärung ist letztendlich gefallen, weil die FDP eine Erklärung des Bundeskanzlers im Bundestag zur außen- und innenpolitischen Lage eingefordert hat (R).

Der Zeitpunkt für die geplante Rede war jedoch schon vor den Landtagswahlen klar. Es wurde bewusst vermieden, schon vor den Wahlen mit diesem Programm an die Öffentlichkeit zu gehen, andererseits war man sich darüber einig, das Programm vor dem zu erwartenden Irak-Krieg vorzustellen, da dieser sonst alles überschattet hätte und man das Kriegende hätte abwarten müssen. Dadurch wäre zu viel Zeit verloren gegangen (PV).

Nach dem Beschluss, das Reformprogramm in Form einer Regierungserklärung zu präsentieren, begann ein intensiver Diskussionsprozess in einem sehr kleinen Kreis. Zu den von Anfang an informierten und involvierten Personen um den Bundeskanzler gehörten der Generalsekretär Olaf Scholz, der Kanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier und einige enge Mitarbeiter aus dem Kanzleramt sowie der Fraktionsvorsitzende Franz Müntefering. Des Weiteren waren der Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement und der

Finanzminister Hans Eichel beteiligt (PV). Für den grünen Koalitionspartner nahm Joschka Fischer an vielen Gesprächen teil. Die Koordination der Gespräche oblag dem Kanzleramtschef. In dieser Anfangsphase wurden sehr allgemeine Gespräche geführt, in denen geklärt wurde, welche Reformvorhaben in die Rede aufgenommen werden sollten (FV).

In einem zweiten Schritt wurde dann konkret an der Verfassung der Regierungserklärung und den Details der einzelnen Reformen gearbeitet. Dazu traf man sich drei Mal wöchentlich. Diese Besprechungen fanden allerdings meist in sehr kleinem Kreise statt. Neben dem Bundeskanzler und dem Kanzleramtsminister nahmen der Fraktionsvorsitzende Müntefering und der Generalsekretär Scholz an fast allen Gesprächen teil. Je nach dem welcher Aspekt der Regierungserklärung besprochen wurde, sind weitere Teilnehmer hinzugezogen worden. Neben den zuständigen Ministern und deren engeren Mitarbeitern, die ebenfalls gelegentlich an diesen Runden beteiligt waren, wurde immer wieder der Dialog mit dem Koalitionspartner gesucht. Hierzu wurden regelmäßig Gespräche mit den Fraktionsvorsitzenden der Grünen, dem Vizekanzler Fischer oder mit Reinhard Bütikofer als Parteivertreter geführt (PV).

Die Gruppe derjenigen, die an den Inhalten der Regierungserklärung beteiligt waren, konzentrierte sich somit im Wesentlichen auf einen kleinen Teil der Regierung, sowie die Spitzen der Fraktionen und Parteien. Es gab daher zum Beispiel keine Besprechungen im Koalitionsausschuss, da dieser „schon zu groß“ war (PV). Auch die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden waren nur bedingt in den Diskussionsprozess eingebunden. Sie „wurden zu Gesprächen über einzelne Teile der Reformen eingeladen. Es gab die Bitte um Mithilfe und Zuarbeit. (...) Wir haben viele Gedanken eingebracht, aber davon ist nur berücksichtigt worden, was in die Logik vom Bundeskanzler und seinen engsten Beratern passte“ (FV). Auch einige der Sprecher betroffener Arbeitskreise der Fraktion wurden als „ausgesuchte Multiplikatoren“ zu Einzelgesprächen mit dem Fraktionsvorsitzenden oder dem Bundeskanzler eingeladen (PV). Es gab somit einen größeren Kreis von Personen, die „vage informiert waren“ welche Reformen in der Rede behandelt werden würden (FV). Man hat sich in der engeren Parteiführung dann „so das ein oder andere zusammengereimt, was da wohl sonst noch kommen könnte“ (PV). Diese Gesprächsrunden hielten bis zum Vorabend der Rede an.

Parallel dazu wurde an der Ausformulierung der Rede gearbeitet. „Es wurden materiell harte Sachen aufgeschrieben, aber es wurde auch überlegt, wie setzt man das auf, wie argumentiert man das ganze durch, wie kriegt man eine vernünftige Melodie rein?“ (FV). Auch der Name „Agenda 2010“ wurde intensiv diskutiert. Das Datum 2010 sollte deutlich machen, dass es sich um einen „Gestaltungsanspruch handelt, einen Veränderungsprozess, der über mehrere Jahre läuft“ (FV). Der Begriff wurde gewählt, weil es sich um ein unbekanntes Fremdwort handelte, das sperrig ist und einen komplizierten Zugang hat. Man erhoffte sich davon, dass der Ausdruck sich somit besonders gut einprägt (R).

In der Woche vor der Regierungserklärung präsentierte Schröder sein Reformprogramm in diversen Partei- und Fraktionsgremien. Am Montag sprach er mit zahlreichen SPD-Landes- und Bezirksvorsitzenden, am Dienstag mit der Fraktion und am Donnerstag mit den Grünen

im Koalitionsausschuss (Kurdjuweit et al. 2003: 23). Daneben gab es auch Gespräche mit einzelnen Gruppierungen der SPD-Bundestagsfraktion, die wichtiger waren als das Gespräch mit der gesamten Fraktion, da sie im kleineren Kreis stattfanden und somit vertrauter waren. Zu diesen Gruppen gehörten die Parlamentarische Linke, der Seeheimer Kreis und die Netzwerker (PV).

Aus Sicht eines Regierungsmitgliedes ging es in diesen Gesprächen nicht darum, Stimmungen zu testen, sondern „*die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Erneuerung unseres Landes darzustellen*“ (R). Ein anderes Regierungsmitglied bewertet diese Treffen jedoch als weitergehender: „*Es ging um gegenseitige Unterrichtung aber gleichzeitig ging es in den Gesprächen auch darum, gemeinsame Positionen zu entwickeln, um die parlamentarische Umsetzung zu garantieren. Zumindest bei neuralgischen Punkten wollte man die Fraktion hinter sich wissen*“ (R).

Auch in der Fraktionsführung wurden diese Gespräche als ein „*Horchen*“ Schröders empfunden. Schröder hat nach Meinung eines Vorstandsmitgliedes in diesen Gesprächen ausgelotet wie weit er gehen kann. Allerdings ging nach Auffassung aller Gesprächspartner aus der Fraktion die Gespräche nicht in die Richtung, dass Schröder „*großen Input bekommen [wollte], sondern es hieß es gibt eine Rede, dies ist das Konzept. Wir waren nicht dazu eingeladen, Vorschläge zu machen zu Einzelheiten seiner neuen Linie*“ (NW).

Auch fühlten sich viele unzureichend informiert, da keine Einzelheiten der Reformpläne erläutert wurden, sondern nur die grobe Linie vorgestellt wurde (SK). „*Es ging in der Phase nur darum, die Fraktion darauf vorzubereiten, dass da was kommt*“ (PL). Auch aus dem Fraktionsvorstand wurde bestätigt, dass man bis zur Erklärung selbst allenfalls vage und nur in Bezug auf einzelne Punkte informiert gewesen ist. Dieses Vorgehen der Eingeweihten wird dadurch begründet, dass sonst das gesamte Programm an die Presse weitergereicht worden wäre, man jedoch ein Überraschungsmoment brauchte, damit das Programm nicht schon im Vorfeld zerredet werden würde (PV).

Die Reaktionen bei den Präsentationen in den verschiedenen Gremien waren äußerst unterschiedlich, genau wie deren Strategien zur Einflussnahme. Im Seeheimer Kreis hat man dem Bundeskanzler grundsätzliche Unterstützung für sein Programm signalisiert, da man einerseits die vorgestellte Richtung schon länger eingefordert hatte und daher unterstützte und andererseits die „*Philosophie hat, zu sagen, wir unterstützen jeden sozialdemokratischen Kanzler, unabhängig davon, welche Ideologie er vertritt*“ (SK). Dementsprechend stand der Seeheimer Kreis geschlossen hinter dem Programm. Man war in dieser Gruppe der SPD-Fraktion zudem relativ gut über die Inhalte der Regierungserklärung informiert, da mit der Gesundheitsministerin Ulla Schmidt und einigen Staatssekretären diverse „Seeheimer“ an der Vorbereitung einzelner Teile der Rede beteiligt waren und sie die Gruppierung ständig über die ihnen zugängigen Informationen auf dem Laufenden hielten. Der Seeheimer Kreis hat sich daraufhin getroffen und festgehalten, worauf bei der Regierungserklärung besonderer Wert gelegt werden sollte. Diese Vorschläge wurden dann über den Sprecherkreis an die jeweiligen Staatssekretäre weitergereicht mit der Bitte, diese Vorschläge mit einfließen zu lassen (SK).

Bei den Netzwerkern wurde die Präsentation des Bundeskanzlers überwiegend positiv aufgenommen. Inhaltlich wurden die Vorschläge des Bundeskanzlers weitestgehend unterstützt, jedoch wurde Kritik an dem Vorgehen geübt, keinen Diskussionsprozess vorgeschaltet zu haben (NW).

Die Reaktionen in der Parlamentarischen Linken waren äußerst geteilt. Eine Minderheit dieser Gruppierung stand den Vorschlägen offen gegenüber, insbesondere der Teil, der sich schwerpunktmäßig mit bildungspolitischen Fragen beschäftigt (PL). Der überwiegende Teil der Parlamentarischen Linken war jedoch äußerst skeptisch. Die Kritiker des Programms waren wiederum unterteilt in diejenigen die versuchten, auf den Text der Regierungserklärung noch durch ein Schreiben an den Bundeskanzler, in dem sie „*eine expansive Wirtschaftspolitik und eine gezielte Erhöhung der öffentlichen Investitionen*“ (Kurdjuweit et al. 2003: 25) forderten, und durch öffentlichen Druck Einfluss zu nehmen und diejenigen, die keinen Sinn darin sahen, Vorschläge zu machen (PL). Letztere begründeten dies damit, dass das Programm nicht vorgestellt wurde, sondern nur eine abstrakte Betrachtung der Reformnotwendigkeit stattfand. Daher machte es keinen Sinn, sich an irgendwelchen Spekulationen zu beteiligen (MB). Durch diese Spaltung der Linken in drei Gruppen, „*war die Möglichkeit der Einflussnahme relativ gering*“ (PL).

Beim Gespräch des Kanzlers mit dem Parteirat kam es zu unterschiedlichen Reaktionen der Landes- und Bezirksvorsitzenden. Eine Mehrheit der Anwesenden war jedoch skeptisch (LB). Die Kritiker haben sich in der Folgezeit abgesprochen und Finanzierungsgegenvorschläge gemacht, zu denen unter anderem eine Vermögenssteuer gehörte. Diese Vorschläge wurden an die Regierung weitergereicht. Die Tatsache, dass man nur in groben Zügen über die Vorhaben des Kanzlers informiert wurde, führte jedoch dazu, dass man „*keinen richtigen Widerstand mobilisieren*“ konnte (LB).

Die Vorträge über das Reformprogramm wurden nicht nur deshalb so vage gehalten, um die Medien nicht frühzeitig zu informieren, sondern auch, weil man keine Zugeständnisse im Vorfeld machen wollte. Die Regierungserklärung sollte „*alles andere als eine politische Konzessionsrede*“ werden (R). Den Eindruck, dass im Vorfeld keine größeren Konzessionen gemacht werden sollten, teilten alle Gesprächspartner. Andererseits wurde angedeutet, dass entgegen dieses Eindrucks „*einige Zugeständnisse (...) vorher in dem Vorbereitungsprozess antizipiert worden*“ sind (PV). Zu diesen Zugeständnissen dürfte „*das formelhafte Festhalten an der betrieblichen Mitbestimmung und der Tarifautonomie*“ gehören (LB), sowie die Androhung einer umlagefinanzierten Ausbildungsplatzabgabe, die sowohl Schröder als auch Clement im Vorfeld der Regierungserklärung vehement abgelehnt hatten (PV). Die Aufnahme dieses Passus in die Rede nehmen vor allem die Jusos und Teile der Parlamentarischen Linken für sich in Anspruch, da sie eine solche Ausbildungsplatzabgabe massiv eingefordert hatten. Die Jusos wurden mit den Plänen der Regierungserklärung zwar nicht offiziell konfrontiert, waren jedoch „*stets gut informiert*“ (PL).

Ein Großteil der Befragten, die nicht an der Entstehung des Programms beteiligt waren, wurde jedoch trotz des jeweiligen Gesprächs mit dem Bundeskanzler vom Inhalt der Regierungserklärung „*überrascht*“ (SK). Trotz zahlreicher fraktions- und parteiinterner

Gespräche und einiger Informationen, die von den beteiligten Akteuren durchsickerten, hatte „man nicht damit gerechnet, dass Schröder so ein hartes Programm vorstellt“ (PV).

Es lässt sich somit festhalten, dass die in der Regierungserklärung vorgestellte „Agenda 2010“ ein schon zu Jahresende geplantes Reformprojekt war, das über mehrere Monate zunächst im Kanzleramt und später in einer kleinen Runde aus den Parteispitzen, den Fraktionsspitzen und einigen Regierungsmitgliedern weitgehend unbemerkt vorbereitet wurde. Die Fraktions- und Parteigremien wurden vor allem kontaktiert, um die Durchsetzbarkeit des Programms zu testen, wurden jedoch über wichtige Bestandteile der Reformagenda bis zuletzt uninformiert gelassen. Auch gab es nur geringe Zugeständnisse an die diversen innerparteilichen Gremien. Es gab somit für weite Teile der Partei und Fraktion keine Mitsprachemöglichkeit.

Ein Mitglied des Fraktionsvorstandes fasst dieses Vorgehen wie folgt zusammen: „Das war ein top-down-Prozess, aber kein top-down-Prozess, der allein vom Kanzleramt lief, sondern von der Partei- und Fraktionsführung.“

4.2. Reaktionen auf die Regierungserklärung

Aufgrund der relativ exklusiven Vorbereitung des Reformprogramms waren weite Teile der SPD-Fraktion von der Rede überrascht. Während es über diesen Punkt Einigkeit gibt, wird die Aufnahme des Reformprogramms selbst in der Fraktion unterschiedlich wahrgenommen:

„Der Beifall im Plenarsaal war spärlich im Gegensatz zu sonstigen Regierungserklärungen des Kanzlers und in etlichen Gesichtern war zu sehen, dass ihnen buchstäblich der Schock in die Knochen gefahren ist.“ (MB)

„Kritisch waren zunächst alle. Das waren schon Vorgaben, wo man gekaut hat.“ (SK)

„Es gab unmittelbar nach der Regierungserklärung eine Gruppe von 20-30 Abgeordneten, die das alles ganz furchtbar fanden. Ich selber fand die Regierungserklärung nicht beunruhigend. Die große Mehrheit stand am Tag der Regierungserklärung schon dahinter nach dem Motto ‚Endlich passiert mal was. Endlich wird was getan‘. Das war der Mehrheitstenor.“ (PV)

Dieses gemischte Bild ergibt sich auch, wenn man sich die Reaktionen im Plenarsaal genauer ansieht.⁵⁹ An etlichen Stellen, an denen harte Einschnitte angekündigt werden, fällt der Applaus in der Tat spärlich aus, letztlich gab es am Ende der Rede für den Bundeskanzler trotzdem stehende Ovationen.

In den darauf folgenden Wochen kam es regelmäßig zu innerparteilicher Kritik an dem Programm. Diese gründete sich hauptsächlich auf der in Kapitel IV.3 beschriebenen Wahrnehmung der Reformen als unsozial und unsozialdemokratisch. Daneben richtete sich die Kritik aber auch gegen „die Begründungslosigkeit und die schwache Analyse, [den] Mangel an Zielen. Es war eine reine Verkündung, ein stenographischer Vortrag. Die Begründung wurde dann ja erst später hinterhergeschoben.“ (PV). Mit einer extrem begründungsschwachen Rede habe Schröder die Vortragsvariante ausgesucht, die für die

⁵⁹ Längere Ausschnitte der Rede werden in den Nachrichtensendungen der ARD vom 14. März 2003 dokumentiert. Diese sind im Internetarchiv abrufbar (www.tagesschau.de).

Bundestagsfraktion am schwersten zu verkraften war. Die Parlamentarier hätten es in ihren Wahlkreisen dadurch wesentlich schwerer gehabt, die Politik zu vertreten. *„Wenn Dich da 300 Metaller niedermetzeln, so toll ist das nicht“* (FV). Es wurde dem Bundeskanzler zudem vorgeworfen, dass die Rede zu wenig Visionen und zu wenig Pathos hatte (FV).

Von fast allen Gesprächspartner wurde kritisiert, dass es zuvor keine umfassende Diskussion in der Partei gegeben hatte. Die Agenda 2010 sei der Partei *„übergestülpt“* worden. Man hätte eine ausführliche Grundsatzdebatte im Vorfeld führen müssen (SK), die sich längerfristig mit den Zielen der Reformpolitik hätte beschäftigen müssen (PV). Auch die einzelnen geplanten Maßnahmen hätten mit der Partei und der Fraktion besprochen werden müssen (MB). Solche Kritik wird nicht nur von Seiten der Gegner der Agenda 2010 geübt, sondern auch von Seiten der Befürworter, da man davon ausging, dass man einen Großteil der innerparteilichen Kritik hätte vermeiden können, wenn im Vorfeld umfassende Diskussionen geführt worden wären, so dass auch an der Basis der Handlungsbedarf erkannt worden wäre (PV).

Das Meinungsbild zur Agenda 2010 im Parteivorstand wird von einem Mitglied wie folgt beschrieben: *„Es war eine Mehrheit für die Agenda, wenn auch keine allzu große Mehrheit. Aus Loyalitätsgründen und nicht aus Sachgründen. Ein Drittel war dagegen, ein Drittel dafür und das restliche Drittel verhielt sich loyal.“*

Innerparteilich wurde in den folgenden Tagen und Wochen insbesondere von Teilen der Parlamentarischen Linken Kritik geübt, aber auch von den Jusos und von zahlreichen Landes- und Bezirksverbänden (LB).⁶⁰ Das Ziel, Änderungen an der Agenda 2010 durchzusetzen, verfolgten die Gegner dieses Programms jedoch mit unterschiedlichen Strategien. Eine Mehrheit der Parlamentarischen Linken sowie der Bundesvorstand und die meisten Landesvorstände der Jusos übten öffentlich starke Kritik am Programm und betonten spezifische Aspekte, an denen noch zentrale Zugeständnisse von Seiten der Regierung gemacht werden müssten (PL). In Teilen der SPD-Fraktion sowie beim bayrischen Landesverband der Jusos war die Ablehnung der Agenda 2010 so fundamental, dass man sich entschied, ein Mitgliederbegehren einzuleiten.

4.2.1. Das Mitgliederbegehren „Wir sind die Partei!“

Am 11. April 2003, exakt vier Wochen nach der Regierungserklärung des Bundeskanzlers initiierte eine Gruppe von Fraktionsmitgliedern das Mitgliederbegehren „Wir sind die Partei!“. Dabei handelte es sich um einen auf Bundesebene bis dahin einmaligen Vorgang in der Parteigeschichte. Das erklärte Ziel der Initiatoren des Mitgliederbegehrens war es, einen Mitgliederentscheid über den dem Begehren anhängigen Text herbeizuführen. In der Einleitung des Textes wird erklärt, dass die Unterzeichner sich klar zur Bundesregierung und zu Bundeskanzler Gerhard Schröder bekennen. Andererseits wird Sorge über den politischen Kurs der Partei geäußert. Das Begehren enthält daher sieben Kernforderungen, die im Falle

⁶⁰ Auch von den „einfachen“ Mitgliedern hagelte es Kritik, die sich unter anderem in den massenhaften Austritten widerspiegelte, auf die weiter unten eingegangen wird.

einer Annahme eines möglichen Mitgliederentscheids Grundlage des Handelns der Partei und der Regierung werden sollten. Besonders kritisch in Bezug auf die Politik der Bundesregierung waren dabei die ersten beiden Abschnitte des Textes. Unter dem Untertitel „Wir sind die Partei der sozialen Gerechtigkeit“ finden sich Aussagen wie:

„Wir stehen für Erhalt und Ausbau des Sozialstaates. (...) Eine Privatisierung von Lebensrisiken darf es mit uns nicht geben. Kürzungen bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Krankengeld sind unsozial und führen zu einer gefährlichen Schwächung des Konsums.“

Im Unterkapitel „Wir sind die Partei der Arbeit“ heißt es:

„Arbeitnehmerrechte sind kein Hindernis, sondern Voraussetzung für produktive und qualifizierte Arbeit. Wir sind stolz auf (...) die Verbesserungen des Kündigungsschutzes. (...) Bei den Arbeitnehmerrechten darf es deshalb keine Rückschritte geben.“

Teile des Forderungskataloges des Mitgliederbegehrens stehen somit in deutlichem Gegensatz zu den Inhalten der Agenda 2010, auch wenn diese in dem Text nicht explizit erwähnt wird.

Im Folgenden wird in einem ersten Schritt das Vorgehen der Initiatoren des Mitgliederbegehrens beschrieben. In einem zweiten Schritt werden die Reaktionen der Regierung, Parteiführung und Fraktionsführung auf das Begehren dargestellt, sowie die Reaktionen innerhalb der Bundestagsfraktion. Abschließend werden die Gründe analysiert, warum das Mitgliederbegehren nicht genug Unterstützung fand, um das für die Einleitung eines Mitgliederentscheids notwendige Quorum zu erfüllen.⁶¹

Zu den Initiatoren des Begehrens gehörte eine Gruppe von zwölf Bundestagsabgeordneten⁶² sowie Klaus WieseHügel⁶³. Daneben enthielt das Begehren noch eine Unterschriftenliste weiterer 17 Erstunterzeichner, Gewerkschafts- und SPD-Parteifunktionäre der Unterbezirks-, Bezirks- und Landesebene.

Die Idee, sich gegen die Reformpläne der Bundesregierung mithilfe eines solchen Mitgliederbegehrens zu wehren ist im Landesvorstand der bayrischen Jusos entstanden. Der Abgeordnete und Landesvorsitzende der bayrischen Jusos, Florian Pronold, hat diese Möglichkeit in einem Kreis von einigen wenigen Bundestagsabgeordneten vorgetragen, die sich von Anfang an äußerst kritisch zur Agenda 2010 geäußert haben. Daraufhin wurde in Gesprächen mit weiteren Abgeordneten und Funktionären sondiert, inwieweit Bereitschaft besteht, sich an einem solchen Vorgang zu beteiligen. *„In diesen Gesprächen wurde immer sehr schnell klar, wer bereit ist, bis zum Äußersten zu gehen“* (MB). Dennoch gelang es, bis zum Schluss Geheimhaltung über dieses Projekt zu wahren. Wichtige Funktionsträger bei denen man sich nicht sicher war, ob sie den Kurs mittragen würden, wurden daher erst wenige Stunden vor der Veröffentlichung diesbezüglich gefragt (PV).

Die Entscheidung auf dieses Instrument zurückzugreifen, ist gefallen, da nach Einschätzung der Initiatoren in der Partei nach der Regierungserklärung das Gefühl überwog, als Basis nur

⁶¹ Ein Entscheid muss dann vom Parteivorstand eingeleitet werden, wenn zehn Prozent aller Mitglieder das Begehren unterschreiben (vgl. Kapitel III.5).

⁶² Ottmar Schreiner, Florian Pronold, Rüdiger Veit, Sigrid Skapelis-Sperk, Christine Lucyga, Klaus Barthel, Horst Kubatschka, Götz-Peter Lohmann, René Röspel, Horst Schmidbauer, Waltraud Wolff, Fritz Schösser.

⁶³ Vorsitzender der IG Bau und bis 2002 Bundestagsabgeordneter.

wenig gegen den Kurswechsel tun zu können. *„Es herrschte Frustration und Apathie. Wir sahen in der Einleitung des Mitgliederbegehrens den einzigen Weg, eine ernsthafte Diskussion über diese tief greifende Weichenstellung erreichen zu können“* (MB). Aus diesem Grund wurde auch der Titel *„Wir sind die Partei!“* gewählt. Er sollte die Proklamation der Mitwirkungsrechte der Basis gegenüber der Parteiführung symbolisieren. Der Titel war somit *„als Losung der Parteibasis gedacht, die mit dem Mitgliederbegehren sagen konnte ‚Wir sind die Partei – also entscheiden wir über den politischen Kurs‘“* (PL).

Die Tatsache, dass Partei- und Fraktionsvorstand zuvor nicht über dieses Vorhaben informiert wurden, war in der Folgezeit einer der Hauptkritikpunkte am Mitgliederbegehren. Sowohl der Parteivorsitzende Schröder, als auch der Fraktionsvorsitzende Müntefering und der Generalsekretär Scholz wurden von dem Begehren überrascht (PV).

Öffentlich wurde von Seiten der Regierung versucht, dass Mitgliederbegehren *„totzuschweigen“* (MB). Lediglich Müntefering und Scholz äußerten sich gelegentlich zu diesem Vorgang. Der Bundeskanzler und Parteivorsitzende Schröder reagierte, indem er zwei Tage nach Einleitung des Mitgliederbegehrens öffentlich verkündete, dem Präsidium vorzuschlagen, einen Sonderparteitag einzuberufen.⁶⁴ Zusätzlich verfolgte man in Schröders Umfeld die Strategie, diesen Sonderparteitag zu einer Art Vertrauensfrage zu machen. Der Generalsekretär verkündete unmittelbar nach der Entscheidung Schröders, dass es auf dem Sonderparteitag zu einer Abstimmung über die Regierungsfähigkeit kommen werde, und dass nur über das Gesamtpaket abgestimmt werden wird. Es kam dadurch zu einer *„Personalisierung der inhaltlichen Auseinandersetzung“* (Pronold 2003).

Intern wurde eine direkte Auseinandersetzung mit den Initiatoren des Begehrens gesucht. Die Initiatoren wurden wenige Tage nach der Veröffentlichung ihres Vorhabens vom Fraktionsvorsitzenden zu einem Gespräch einbestellt, bei dem versucht wurde, sie von ihrem Vorhaben abzubringen. Dieses Gespräch wurde gesucht, weil dem Fraktionsvorsitzenden, nachdem er über eine Agenturmeldung Informationen über das geplante Verfahren erhielt, *„sofort klar [war], dass das ein gravierender Vorgang ist“* (FV). Damit wurde einerseits das fraktionsinterne Verfahren, bei dem man innerhalb der Fraktion für seine Positionen kämpfen kann, sich jedoch dem Mehrheitsentscheid der Fraktion letztlich beugen muss, grundsätzlich in Frage gestellt. *„Wenn Teile der Fraktion sagen, wir steigen aus diesen Regelungen aus, dann ist das schon ein gravierender Vorgang“* (FV). Andererseits sah man die Agenda 2010 gefährdet. Die Parteiführung und Regierung wurde durch das Mitgliederbegehren direkt angegriffen, da es das Ziel der Initiatoren war, ihre Politik zu stoppen. Damit kam es zu einem *„richtigen Machtkampf um die Frage der Grundlinie“* (FV).

Nachdem Müntefering in diesem ersten Gespräch kein Einlenken der Initiatoren bewirken konnte, gab es in der Folgezeit zahlreiche Einzel- und Gruppengespräche mit ihm sowie mit stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. In diesen Gesprächen, die *„manchmal väterlich freundlich, manchmal sehr scharf[en]“* (PV) Charakter hatten, wurden keine inhaltlichen

⁶⁴ Auf die Frage, inwieweit diese Entscheidung ausschließlich ein Erfolg des Mitgliederbegehrens war, wird weiter unten eingegangen.

Konzessionen angeboten, sondern vielmehr auf die allgemeine Lage der Partei und die Konsequenzen für die Regierungsfähigkeit hingewiesen (FV). Das Ziel dieser Gespräche war es nach Ansicht eines Initiators, einzelne Abgeordnete aus der Gruppe der Initiatoren herauszulösen und damit das Begehren frühzeitig zum Scheitern zu bringen. Einige Mitglieder des Fraktionsvorstands gingen tatsächlich davon aus, dass es Abgeordnete gab, die bei dem Begehren nur aufgrund des nicht mehr auszuhaltenden gewerkschaftlichen Drucks in ihren Wahlkreisen mitgemacht haben. Diese wollte man zum Aufgeben des Vorhabens bewegen. Andere Fraktionsvorstandsmitglieder gingen hingegen nicht davon aus, dass die Gespräche einen solchen Sinneswandel bewirken könnten.

Anfangs wurde vom Fraktionsvorsitzenden zudem befürchtet, dass sich weitere Mitglieder der Fraktion dieser Gruppe anschließen könnten, da man kein klares Meinungsbild aus der Fraktion zum Mitgliederbegehren hatte. Daher wurde eine Woche nach Einleitung des Verfahrens ein Brief von Müntefering an alle Fraktionsmitglieder gerichtet, in dem nochmals auf die Konsequenzen eines erfolgreichen Mitgliederbegehrens für die Regierungsfähigkeit hingewiesen wurde (FV).

In der Fraktion gab es in der Tat einige Abgeordnete, die das Mitgliederbegehren „*heimlich unterstützten*“ (MB). In der Gruppe der Netzwerker unterstützte man das Begehren zwar nicht, weil man es für chancenlos hielt, akzeptierte es jedoch als „*legitimes Mittel*“ (NW), da die Möglichkeit der Mitwirkung an den Gesetzesvorlagen in der Fraktion für die Initiatoren keine Bedeutung hatte, da sie fundamental gegen die Vorhaben waren und in der Fraktionsarbeit „*die grobe Linie vorgegeben war*“.

Weite Teile der Fraktion sahen das Mitgliederbegehren jedoch weitaus kritischer. Insbesondere das „*geheimbündlerische Vorgehen*“ (FV) wurde den Initiatoren vorgeworfen, weil viele von ihnen ihren Widerstand zuvor in der Fraktion nicht ausreichend deutlich gemacht hatten (PV). Zudem fühlten sich viele Abgeordnete als ‚unsozialdemokratisch‘ hingestellt. „*Es herrschte eine richtig emotionale Wut, nach dem Motto ‚Ihr stellt den Rest der Fraktion so dar, als seien das die übelsten Burschen‘*“ (PV). Insbesondere in der Parlamentarischen Linken sah man die Chancen, auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen, schwinden, da eine Polarisierung zwischen Befürwortern und Gegnern der Agenda 2010 durch das Mitgliederbegehren entstanden war. Die Möglichkeit, durch ein Mitgliederbegehren „*eine Art Tariffoker in Gang zu setzen*“ (FV) hatte man in weiten Teilen der Linken für unwahrscheinlich gehalten.

Die Wirkung des Verfahrens wurde außerdem so eingeschätzt, dass im Falle eines Scheiterns zusätzliche Parteiaustritte herbeigeführt würden, da „*all die Enttäuschten, die sich nicht hätten durchsetzen können, dann doch ausgetreten wären*“ (PV). Das Auftreten der Initiatoren als „*Kronzeugen gegen die eigene Partei*“ (SK) hat bei vielen Mitgliedern zu Verunsicherung geführt. Zudem folgten weite Teile der Fraktion der Logik des Fraktionsvorstandes, dass nämlich ein erfolgreiches Mitgliederbegehren den Rücktritt des Bundeskanzlers und Parteivorsitzenden zur Folge haben würde. Insbesondere von den Gesprächspartnern des Seeheimer Kreises wurde dieser Punkt betont, aber auch Teile der Parlamentarischen Linken waren aus diesem Grund dem Begehren gegenüber skeptisch.

Außerdem wurde den Initiatoren, die abgesehen von Ottmar Schreiner, zu den weniger bekannten Mitgliedern der Fraktion gehörten, vorgeworfen, dass es sich bei dem Verfahren vor allem um eine Profilierungsmaßnahme handelte. *„Der Kollege Pronold hat sich damit einen Namen gemacht und ist dann auch mit einer guten Funktion abgefunden worden, als er stellvertretender Landesvorsitzender wurde. Zumindest für einen hat sich das Begehren also gelohnt“* (SK).

Der Umgangston von Seiten der Fraktionsführung, aber auch von einigen Kollegen aus der Fraktion mit den Initiatoren des Mitgliederbegehrens hatte sich in den ersten Wochen nach Einleitung des Verfahrens deutlich verschärft.

„Es wurde in der gesamten Phase Druck auf die Initiatoren ausgeübt. Das ist über die Pressekampagnen, über entsprechendes Verhalten in den Gremien, durch Anrufe und so weiter gelaufen. Das war ein Machtkampf und der ist auch so geführt worden.“ (PV)

Sowohl vom Seeheimer Kreis als auch von Teilen der Parlamentarischen Linken gab es Aufforderungen an die Initiatoren, die Bundestagsmandate niederzulegen (MB). Denjenigen, die über Listenplätze in den Bundestag gekommen waren, wurde angedroht, dass *„man Kollegen, die die eigene Regierungsfähigkeit in Frage stellen (...) nicht wieder absichert auf den Listenplätzen“* (SK). Initiatoren mit Direktmandat wurde angedroht, *„in den eigenen Wahlkreisen massiv zu intervenieren, um eine Wiederaufstellung bei der nächsten Bundestagswahl zu verhindern“* (MB). Mit Beginn der ersten Sitzungswoche nach der Osterpause, vor der die Einleitung des Mitgliederbegehrens verkündet wurde, wurde zudem in den Fraktionssitzungen großer Druck aufgebaut. Bei den bis zu vier Sitzungen pro Woche in dieser Phase *„kam dann entweder von vorne die Ansage gegen uns oder sie wurde aus der Mitte der Fraktion organisiert“* (MB).

Der Erfolg des Mitgliederbegehrens war auch regional äußerst verschieden. Dies kam unter anderem dadurch zustande, dass viele Funktionäre ihre Macht in den jeweiligen Gliederungen einsetzten, um eine Verbreitung des Begehrens zu vermeiden.⁶⁵

„Ich habe in meinem Kreisverband alles getan, um zu verhindern, dass eine Beteiligung am Mitgliederbegehren erfolgt. Es wurde der Versuch unternommen, in meinem Kreis Listen auszulegen, aber ich habe alles dafür getan, dass das nicht geschieht.“ (PL)

Auch bei den Jusos gab es keine einheitliche Unterstützung. Während es in Bayern, wo die Jusos das Begehren mit eingeleitet hatten, und auch in Hessen großen Zulauf gab, waren die anderen Landesverbände sowie der damalige Vorsitzende Annen in Bezug auf das Verfahren eher skeptisch und zogen die Strategie vor, bei einzelnen Schwerpunkten gezielt Forderungen zu stellen, anstatt sich einer Fundamentalkritik anzuschließen (PV).

Das gesamte Verfahren ist im Juni nach dem Sonderparteitag eingestellt worden. Es haben sich letztendlich laut Angaben der Initiatoren rund 21.000 Mitglieder daran beteiligt, was von den Gegnern des Begehrens als Beweis dafür gewertet wurde, dass die breite Mehrheit der Partei den Kurs der Agenda 2010 unterstützte. Pronold (2003) sieht vor allem drei Gründe für das Scheitern. Erstens sei es fast unmöglich, das hohe Quorum von zehn Prozent der

⁶⁵ Es war allerdings auch möglich den Antrag im Internet herunterzuladen.

Mitglieder zu erreichen, da gerade einmal 15 Prozent aller Mitglieder aktiv in der Partei mitarbeiten. Zweitens spielte die Personalisierung der inhaltlichen Auseinandersetzung eine wichtige Rolle. In dem Moment, in dem der Bundeskanzler seine Kanzlerschaft an die unveränderte Durchsetzung der Agenda 2010 geknüpft habe, seien die Erfolgsaussichten des Begehrens zerstört worden. Drittens wurden die Erfolgsaussichten eingeschränkt, da sich, abgesehen von der „ressourcenschwachen Afa“, keine Arbeitsgemeinschaft vorbehaltlos hinter das Vorhaben gestellt habe.

Dennoch verbuchten die Initiatoren auch einige Erfolge für sich. Hierzu gehörten einige Verbesserungen der Gesetzesdetails, die Wiederbelebung der Diskussionskultur in der Partei sowie die Errichtung eines Netzwerkes kritischer Sozialdemokraten.⁶⁶ Auch die Einberufung des Sonderparteitags und der Regionalkonferenzen verbuchten die Initiatoren als ihren Erfolg. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl die Parteispitze als auch die Fraktionsführung viel daran gesetzt haben, das Mitgliederbegehren zu stoppen. Man war jedoch nicht bereit, deutliche inhaltliche Zugeständnisse gegenüber den Initiatoren zu machen. Es wurde vielmehr versucht, durch den Einsatz diverser Machtmittel das Verfahren zum Scheitern zu bringen. Hierzu gehörte vor allem der in der Fraktion aufgebaute Druck, der die Initiatoren zum Einlenken bringen sollte. Es wurde deutlich, dass neben allgemeinem psychologischen Druck auch ganz individuelle Drohungen hinsichtlich der politischen Karrieren der Initiatoren ausgesprochen wurden. Auf dieser Ebene waren die Gegner des Mitgliederbegehrens jedoch relativ erfolglos, da zumindest offiziell keiner der Initiatoren dem Begehren seine Unterstützung entzogen hatte.

Daneben wurde auf einer zweiten Ebene versucht, das Projekt zum Scheitern zu bringen: in der Öffentlichkeit wurde versucht, das Mitgliederbegehren als eine Entscheidung für oder gegen den Bundeskanzler zu personalisieren. Dieses Vorgehen, sowie der Einfluss zahlreicher Gegner des Mitgliederbegehrens in den unteren Gliederungen der Partei, hatten dafür gesorgt, dass nicht einmal ein Drittel der für ein erfolgreiches Begehren notwendigen Stimmen gesammelt werden konnten. Der Versuch, das Mitgliederbegehren zum Scheitern zu bringen, ging somit nicht nur „von oben“, sondern von Funktionären aller Ebenen aus.

Zudem dürfte die zügige Einberufung eines Sonderparteitags nach Bekanntgabe der Einleitung des Begehrens für geringeren Zuspruch gesorgt haben, da es sich hierbei um eine der Hauptforderungen der Gegner der Agenda 2010 in der SPD handelte. Wenngleich die Initiatoren und ihre Unterstützer keine inhaltlichen Konzessionen erwirken konnten, stellte die Einberufung des Sonderparteitags doch zumindest ein für die innerparteiliche Willensbildung bedeutendes verfahrenstechnisches Zugeständnis dar.

4.2.2. Parteiaustritte

Die SPD hat, wie alle anderen im Bundestag vertretenen Parteien, seit längerer Zeit sinkende Mitgliederzahlen. 1990 waren noch rund 943.000 Menschen Mitglied in der SPD. Ende 1998,

⁶⁶ Letzteres ist aus einem Nachbereitungstreffen der Unterzeichner des Mitgliederbegehrens in Frankfurt hervorgegangen, an dem ungefähr 300 SPD-Mitglieder teilnahmen (Unterzeichnerkreis Mitgliederbegehren 2003).

zu Beginn der rot-grünen Regierungszeit, verzeichnete die Partei noch 775.000 Mitglieder. In den Jahren dazwischen, aber auch in den Jahren nach der Regierungsübernahme, verlor die Partei jährlich zwischen 0,1 und 3,7 Prozent seiner Mitgliedschaft. Ende 2002 waren rund 694.000 Mitglieder verzeichnet, ein Jahr später 651.000 und Ende 2004 606.000. Im Jahr 2003 hatte die SPD doppelt so viele Mitglieder verloren wie im Jahr 2002 (Niedermayer 2005: 2). Die schwersten Verluste widerfuhren der SPD dabei in Nordrhein-Westfalen. Dort kehrten 13.500 Mitglieder der Partei den Rücken, rund ein Drittel der gesamten Verluste im Jahre 2003.

Ein unmittelbarer Zusammenhang dieser Austrittswelle mit der Agenda 2010 wurde von allen Gesprächspartnern bestätigt. In der Regierung war man sich sehr wohl bewusst, dass man bei vielen Mitgliedern mit dem Programm an die Grenze der Belastbarkeit gehen würde (R). Die Parteiführung war über die massiven Austritte stets durch die Bezirks- und Landesvorsitzenden gut informiert. Im Bundesvorstand wurde dieses Problem regelmäßig thematisiert. Innerparteilich wurde der Regierung und Parteispitze vorgeworfen, die Wirkung ihres Programms auf die Parteibasis unterschätzt zu haben. Außerdem wurde der Vorwurf erhoben, diese Mitgliederentwicklung durch den Verzicht auf einen vorgeschalteten Diskussionsprozess, mit dem die Partei auf eine so gravierende Richtungsänderung hätte vorbereitet werden können, provoziert zu haben (SK).

Im Parteivorstand wurde mit zahlreichen Informationsbroschüren reagiert, die von der Parteizentrale ausgegeben wurden. Das Problem der zunehmenden Parteiaustritte wurde im Umfeld des Parteivorsitzenden *„vor allem [als] ein Vermittlungsproblem“* (PV) wahrgenommen. Insofern wurden die Regionalkonferenzen, die im folgenden Kapitel beschrieben werden, dort auch als *„Antwort auf die Austritte“* (PV) gesehen.

4.2.3. Einberufung der Regionalkonferenzen und des Sonderparteitags

In seinen jüngst erschienen Memoiren beschreibt Schröder, dass die Entscheidung, einen Sonderparteitag mit vier vorgeschalteten Regionalkonferenzen einzuberufen, unmittelbar nach der Veröffentlichung des Begehrens gefallen war, da dem Fraktionsvorsitzenden Müntefering *„die Sprengkraft dieses Mitgliederbegehrens sofort bewusst“* (Schröder 2006: 398) war. Die Regionalkonferenzen und der Sonderparteitag sollten dem Diskussionsbedarf der Partei entgegenkommen und *„dem Mitgliederbegehren das Wasser abgraben“* (Schröder 2006: 399). Der Fraktionsvorsitzende hatte schon vor der Regierungserklärung vorgeschlagen, dieses Verfahren zu wählen und die Konferenzen sowie einen Parteitag in der Rede mit anzukündigen. Dies wurde jedoch von den anderen an der Formulierung der Regierungserklärung beteiligten Personen abgelehnt, da man den Widerstand unterschätzt hatte und der Ansicht war, dass sich dieser wieder von alleine legen würde. Man wollte eine unnötige Eskalation und Polarisierung in der Partei vermeiden, da man befürchtete, dass man sonst in einigen Kernfragen Abweichungen von der Regierungserklärung hinnehmen müsse (FV).

Neben dem Mitgliederbegehren und den zahlreichen Parteiaustritten gab es auch noch eine andere Entwicklung, welche die Parteispitze dazu bewog, diese Entscheidung zu treffen. Am Tag nach der Einleitung des Mitgliederbegehrens hatte mit Schleswig-Holstein nach Hessen

und Hamburg der dritte Landesverband einen Antrag an den Parteivorstand auf Einberufung eines außerordentlichen Parteitags gestellt. Zur Erzwingung eines solchen Parteitags sind Anträge von acht Bezirks- oder Landesverbänden notwendig.⁶⁷ Weitere Landesvorstände hatten angekündigt, ebenfalls Anträge zu stellen (FV). Dem wollte man nach Einschätzung einiger Gesprächspartner aus den Landes- und Bezirksverbänden zuvorkommen, um den „Gesichtsverlust“ (LB) durch eine solche Erzwingung zu umgehen.⁶⁸ Die Entscheidung zur Durchführung des Sonderparteitags ist in der Woche nach der Veröffentlichung des Mitgliederbegehrens im Präsidium gefallen und ist dann formal im Parteivorstand beschlossen worden. De facto wurde sie jedoch von Müntefering und Schröder gefasst (PV).

4.2.4. Antizipation des Widerstands in Regierung und Parteispitze

Betrachtet man die durch die Agenda 2010 ausgelösten Reaktionen in der Partei und der Fraktion, stellt sich die Frage, inwiefern Regierung und Parteiführung auf diesen Widerstand vorbereitet waren und welche Strategien verfolgt wurden, um sich gegen diesen Widerstand durchzusetzen.

In der engeren Gruppe derjenigen, die die Regierungserklärung ausgearbeitet hatten, war man sich sehr wohl bewusst, dass es in der Partei und der Fraktion gewisse Widerstände gegen die Agenda 2010 geben würde. Der Fraktionsvorsitzende kannte seine Fraktion sehr gut und hatte in den Sondierungsgesprächen im Vorfeld einen guten Überblick über die Positionen bekommen (FV). Auch in der Regierung war man sich über die Bedeutung des Programms bewusst: *„Es war klar, dass die Regierungserklärung zur Agenda 2010 erhebliche Diskussion innerhalb und außerhalb der SPD auslösen würde“* (R). Man war zudem bei der Vorbereitung der Rede der Ansicht, dass es in der Partei zu dem Zeitpunkt noch keine Mehrheit für das Programm gebe (PV). Dennoch hatte man die Reaktionen in der Partei deutlich unterschätzt. Insbesondere mit der Einleitung eines Mitgliederbegehrens hatte man nach Aussagen diverser Gesprächspartner weder in der Regierung, noch im Partei- oder Fraktionsvorstand gerechnet.

Strategien zur Durchsetzung des Programms wurden in den Wochen nach der Regierungserklärung *„spontan“* (PV) entwickelt, da man sich diesbezüglich im Vorfeld keine Gedanken gemacht hatte. Teile der Fraktion und der Partei gingen sogar davon aus, dass der Widerstand bewusst eingeplant war.

„Schröder hatte die kommunikative Strategie, etwas gegen Widerstand durchsetzen zu wollen, und wenn man das schafft, dann ist man ein Held. (...) Um diesen Widerstand zu erzeugen, wurde sicherlich auch dieses Vorgehen gewählt, aus dem Kanzleramt heraus ein Konzept vorzustellen, zu dem die Partei und die Fraktion zuvor nicht befragt werden.“ (NW)

⁶⁷ Vgl. Kapitel III.2.2.1.

⁶⁸ Auch in der Fraktion wurde die Einberufung eines Sonderparteitags von weiten Teilen der Parlamentarischen Linken und von den Netzwerkern gefordert.

Um einen solchen Widerstand erzeugen zu können, wurden daher sowohl in der Regierungserklärung als auch in Äußerungen in den Folgewochen bewusst Provokationen gegen die Parteilinke getätigt. Dieses Vorgehen sollte der eigenen Profilierung dienen (LB).

Als es jedoch zu Widerstand ungeahnten Ausmaßes kam, hatte man sich entschieden, doch stärker in die Gliederungen der Partei zu gehen und dort Gespräche zu suchen (FV). Es wurde außerdem versucht, die innerparteilichen Gegner des Programms durch „*Etikettierungen wie ewig Gestrige, Traditionalisten [und] Betonköpfe*“ (PV) zu marginalisieren. Nach Aussage des Gesprächspartners wurde auch in Zusammenarbeit mit der konservativen Presse versucht, auf diese Weise Teile des Widerspruchs zu diskreditieren.

Parallel dazu wurde die Strategie verfolgt, die Agenda 2010 als Gesamtpaket darzustellen, das entweder ganz oder gar nicht umgesetzt werden könnte. Es wurde somit versucht, keinerlei Zugeständnisse machen zu müssen. Gleichzeitig wurde die Frage der Unterstützung des Programms mit der Frage einer generellen Unterstützung der Regierung verbunden (MB). Die Personalisierung der Entscheidung hat der Bundeskanzler auf zahlreichen innerparteilichen Treffen wie Vorstandssitzungen aber auch in der Öffentlichkeit durch mehr oder weniger unverhüllte Rücktrittsdrohungen unterstrichen (SK).

Diese Strategien in den Wochen nach der Regierungserklärung, die auch in der Folgezeit noch beibehalten wurden, konnten jedoch nicht verhindern, dass es massiven Widerstand gab, so dass man sich in der Parteiführung letztlich entschied, vier Regionalkonferenzen und einen Sonderparteitag einzuberufen. Auf diese wird in den folgenden Kapiteln nun detaillierter eingegangen.

4.3. Die Regionalkonferenzen

Zur Agenda 2010 wurden im Vorfeld des außerordentlichen Parteitag insgesamt vier Regionalkonferenzen abgehalten. Sie fanden am 28. April in Bonn, am 5. Mai in Nürnberg, am 7. Mai in Hamburg und am 21. Mai in Potsdam statt. Es handelte sich nicht um eine mit Parteitag vergleichbare Veranstaltung, auf denen nur Funktionäre der unterschiedlichen Gliederungen anzutreffen sind, da auch Mitglieder der Parteibasis die Möglichkeit hatten, diesen Konferenzen beizuwohnen.⁶⁹ Dementsprechend waren die Regionalkonferenzen mit 500 bis über 1.000 Teilnehmern gut besucht (PV).

Die Atmosphäre dieser Regionalkonferenzen wurde von allen Gesprächspartnern als aufgeladen, hitzig und gereizt beschrieben. Insbesondere die Demonstrationen der Gewerkschaften vor den Veranstaltungssälen trugen dazu bei. Aber auch unter den Delegierten war die Stimmung „*äußerst angespannt*“ (LB).

Aus Sicht der Regierung waren die Regionalkonferenzen entscheidend, um die Partei für das Reformprogramm zu gewinnen. Daneben hatten die Konferenzen jedoch auch die Funktion, die Partei doch am Diskussionsprozess zur Agenda 2010 zu beteiligen und dadurch zu stabilisieren.

⁶⁹ Ein Gesprächspartner wies jedoch darauf hin, dass die Veranstaltungen nicht am Wochenende stattgefunden haben, weswegen fast ausschließlich Funktionäre angereist wären (LB).

„In der Phase nach der Regierungserklärung hat sich deutlich gezeigt – vielfach ist ja von einem zweiten Godesberg gesprochen worden – dass es vom programmatischen Selbstverständnis für die SPD eine historische Situation war, und es jetzt notwendig geworden war, für die Partei einen eigenständigen Diskussionsprozess zu organisieren“ (R).

Es sollten mit diesen Konferenzen die im Vorfeld der Regierungserklärung versäumten Diskussionen mit der Partei *„in knappen Zügen“* (SK) nachgeholt werden. Dadurch wollte man in der Regierung den Diskussionsprozess, der ihr in den Wochen zuvor entglitten war, wieder gestalten und führen (FV). Es ging dabei auch um eine Versachlichung der Diskussion. Die durch die Medienberichterstattung verunsicherte Parteibasis sollte durch eine bessere Information *„über die tatsächlichen Reforminhalte“* (FV) von ihrem Protest abgebracht werden.

Eine weitere zentrale Funktion der Regionalkonferenzen war, nach Aussage zahlreicher Gesprächspartner, dass die Gegner der Agenda 2010 *„Dampf ablassen“* (LB) konnten. Solche Konferenzen haben also eine Ventilfunktion für den innerparteilichen Protest. *„Regionalkonferenzen sind Wellenbrecher. Es geht darum, eine in der Partei entstehende und nicht zu vermeidende Welle zu brechen“* (PV).

Es war jedoch keine Intention der Parteiführung, auf den Regionalkonferenzen Meinungen aus der Partei einzuholen, um diese in das Reformvorhaben einfließen zu lassen. Der Bundeskanzler hatte im Vorfeld der ersten Konferenz den von Franz Müntefering entwickelten Leitantrag für den Sonderparteitag im Parteivorstand eingebracht und mit einer sowohl öffentlichen wie auch internen Rücktrittsdrohung dessen Verabschiedung durchgesetzt (PV). Damit war klar, dass es keine wesentlichen Abstriche vom Programm geben sollte.

Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, welche Mittel die Parteiführung eingesetzt hat, um Einfluss auf den Verlauf dieser Konferenzen zu nehmen und inwieweit dies gelungen ist.

Von allen Gesprächspartnern wurde ausgesagt, dass es im Vorfeld der Konferenzen keine Versuche gegeben hatte, bestimmte, exponierte innerparteiliche Kritiker davon abzubringen, sich kritisch gegen die Agenda 2010 auf dieser Plattform zu äußern. Ein solches Vorhaben wäre auch zum Scheitern verurteilt gewesen, da es sich bei den meisten dieser Kritiker um *„gestandene Leute“* (MB) handelte. So kamen auf allen Konferenzen zahlreiche Kritiker zu Wort, die ihren Protest frei artikulieren konnten.

Dennoch wurde nach Aussagen einiger Gegner der Agenda 2010 von Seiten der Parteispitze auf den Verlauf der Konferenzen, und damit auf das entstehende Meinungsbild Einfluss genommen. *„Die Konferenzleitung hat versucht, im Sinne Gerhard Schröders Konferenzregie zu führen“* (LB), indem *„die Rednerlisten manipuliert wurden“* (PV). Wortmeldungen bekannter kritischer Konferenzteilnehmer wurden auf der Rednerliste nach hinten geschoben. Man hat versucht, die Wortbeiträge so zu arrangieren, dass überwiegend Befürworter zu Wort kamen (PV). Die Befürworter waren zudem meistens prominente Mitglieder der Regierung und des Parteivorstandes, die dementsprechend auch rhetorisch überzeugend waren. Nach einer einführenden Rede des Parteivorsitzenden wurde die Diskussion eröffnet. Bei besonders kritischen Beiträgen wurde reagiert, indem Schröder oder einer seiner Minister anschließend

das Wort ergriffen, um den Beitrag zu relativieren. „*Das ist von vielen als Hohn empfunden worden*“ (PV). Unter den Befürwortern der Agenda 2010 wurde dies nicht so wahrgenommen. Die Konferenzen seien vielmehr ein „*offener Schlagabtausch, bei dem jeder reden konnte*“ (SK) gewesen.

Neben dieser von den Gegnern der Agenda beklagten Einflussnahme auf den Verlauf der Regionalkonferenzen, wurde von einem Gesprächspartner zudem beklagt, dass die Veranstaltungen aufgrund der Polarisierung von beiden Seiten im Vorfeld, insbesondere durch die Ankündigung Schröders, das Programm nur komplett umsetzen zu wollen, nicht geeignet waren, um über Einzelheiten der Reformen zu streiten (PV). Ein anderer Gesprächspartner wies zudem darauf hin, dass solche Konferenzen es nicht ermöglichten, Alternativen aufzuzeigen. „*Eine Alternative heißt, ich muss zu dem, was die Regierung dort präsentiert, eine völlig neue Linie aufzeigen und mehrheitsfähig machen und das ist bei solchen Treffen fast unmöglich*“ (FV).

Insgesamt wurden die Regionalkonferenzen als Erfolg der Parteispitze gewertet, wenngleich sie unterschiedlich verlaufen sind. Nur ein Gegner der Agenda 2010 wertete die von ihm besuchte Konferenz als „*Debakel für die Regierung*“ (MB). Ansonsten wurde überwiegend festgestellt, dass die Stimmung sich gegen Ende der Veranstaltungen zu Gunsten der Agenda 2010 wandelte, jedoch keinesfalls alle Beteiligten überzeugt wurden. Auch beruhte die Befürwortung auf einer Einsicht in die Notwendigkeit der Reformen und nicht auf einer grundsätzlichen Überzeugung von dieser neuen Linie. „*Das Herz war kritisch und der Verstand war akzeptierend*“ (FV).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass von der Parteispitze mit den Konferenzen zwei wichtige Ziele verfolgt wurden. Zum einen wurde dem innerparteilichen Protest ein Ventil geboten, zum anderen wurde versucht, die Mehrheit der Partei für die Agenda 2010 zu gewinnen. Die Ambivalenz dieser Ziele spiegelt sich darin wider, dass den Gegnern des Programms einerseits die Möglichkeit eingeräumt wurde, ihren Protest zu äußern, dieser Protest jedoch relativiert wurde, indem die Konferenzregie, laut zahlreicher Interviewpartner, zu Gunsten der Befürworter geführt wurde. Auch die Tatsache, dass der Parteivorsitzende jeweils die Eröffnungsrede hielt und das Schlusswort sprach, spricht für diese Interpretation. Die Veranstaltungen hatten ferner das Ziel, eine innerparteiliche Diskussion zu führen, jedoch nicht mit dem Ziel, von der Agenda 2010 wesentliche Abstriche zu machen. Auch die Polarisierung und die Personalisierung der Debatte, die insbesondere durch regelmäßige Rücktrittsdrohungen⁷⁰ des Bundeskanzlers und Parteivorsitzenden erzeugt wurde, hat letztlich zur Unterstützung der Agenda-Politik geführt.

4.4. Der Sonderparteitag

Am 1. Juni 2003 fand in Berlin der Sonderparteitag zur Agenda 2010 statt. Wie bereits erwähnt, wurde dieser außerordentliche Parteitag der SPD von Teilen der Partei gegen den

⁷⁰ Auch in Reden auf den Konferenzen hat Schröder mehr oder weniger offen mit Rücktritt gedroht (Schröder: Schlussstatement Regionalkonferenz Bonn).

Willen des Parteivorsitzenden und einiger anderer Mitglieder der Parteispitze erzwungen. Ausschlaggebend hierfür war einerseits das Mitgliederbegehren und andererseits der Druck aus den Bezirken und Landesverbänden.

Im Folgenden wird untersucht, welche Strategien die einzelnen innerparteilichen Gruppierung vor und auf diesem Parteitag verfolgten, um ihre Ziele durchzusetzen. Besonderes Augenmerk wird dabei einerseits auf dem Vorgehen der Parteilinken liegen, da aus dieser Richtung die schärfste Kritik an der Agenda 2010 erfolgte. Andererseits wird das Vorgehen der Parteiführung⁷¹ analysiert werden. Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, mit welchen Mitteln sie ihr Programm durchsetzen konnte.

4.4.1. Strategien einzelner innerparteilicher Gruppierungen

Auf dem Parteitag trat der Seeheimer Kreis geschlossen als Befürworter der Agenda 2010 auf. Innerhalb dieser Gruppierung gab es eine klare Absprache bezüglich der Redebeiträge. Wichtiger als dieses Vorgehen war jedoch ihre Einflussnahme im Vorfeld. Sowohl bei der Abfassung des Leitantrages als auch bei dessen Bearbeitung hat man versucht, Einfluss auf die Inhalte zu nehmen, insbesondere um unerwünschte Änderungen zu verhindern. Bei der Verfassung des Originalantrags waren wichtige Seeheimer dabei. Zudem gab es Absprachen hinsichtlich der Stellung von Anträgen und des Stimmverhaltens mit den Unterbezirken, denen Mitglieder dieses Kreises vorsäßen (SK). Die Netzwerker traten ebenfalls als Befürworter der Agenda 2010 auf (NW).

Das Erscheinungsbild der Parlamentarischen Linken wie auch der gesamten Parteilinken war hingegen wesentlich uneinheitlicher. Die breite Mehrheit dieses Teils der Partei war kritisch gegenüber dem Leitantrag, wenngleich es auch einige entschiedene Befürworter gab. Die Gegner der Agenda 2010 waren sich jedoch nicht über eine Vorgehensweise auf dem Parteitag einig. Auch in der Parteilinken hatte man sich im Vorfeld getroffen, um Anträge abzusprechen. Allerdings war man insofern „*schlecht organisiert*“ (PL), als dass man sich nicht auf ein einheitliches Abstimmungsverhalten einigen konnte. Darin sieht ein Vertreter der Bezirks- und Landesebene den „*entscheidenden strategischen Nachteil*“ der Parteilinken. Diese war gespalten in eine eher kleine Gruppe, die den Leitantrag zum Scheitern bringen wollte, und eine größere Gruppe, die davor zurückschreckte, weil sie den dadurch erwarteten Rücktritt des Bundeskanzlers scheute (MB). Diese Scheu führten einige in der Gruppierung darauf zurück, dass man seit dem Rücktritt Oskar Lafontaines von seinem Ministeramt und dem Parteivorsitz keine personellen Alternativen gehabt hätte. Andere führende Mitglieder der Parteilinken hielten es in jedem Fall für ausgeschlossen, den eigenen Kanzler „*zu stürzen*“ (PV). Zumindest kam man darüber überein, an zwei Stellen durch Änderungsanträge Veränderungen des Leitantrags bewirken zu wollen. Man einigte sich hierfür auf einen Antrag des Unterbezirks Gießen, der forderte, dass sich die bisherige Dauer und Höhe der

⁷¹ An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass mit dem Begriff „Parteiführung“ der Parteivorsitzende sowie seine Stellvertreter und andere Präsidiumsmitglieder, die den Kurs der Agenda 2010 vorantrieben und an dessen Entstehung beteiligt waren, gemeint sind. Hierzu zählen insbesondere der Generalsekretär Scholz, der Fraktionsvorsitzende Müntefering, sowie einige Minister wie Wolfgang Clement.

Beitragszahlung in die Arbeitslosenversicherung in der Höhe des Arbeitslosengeldes II widerspiegeln müsse (SPD 2003: S. 45). Damit wollte man erreichen, dass die Leistung nicht wie geplant nur knapp oberhalb des bisherigen Sozialhilfeniveaus liegen würde.

Des Weiteren einigte man sich darauf, einen Antrag zu unterstützen, der die geplanten Kürzungen bei der Zahlung des Krankengeldes ablehnte (MB). Auch kam man überein, über den Leitantrag hinausgehende Anträge zu stellen, die eine Einführung der Vermögenssteuer und eine Erhöhung der Erbschaftssteuer beinhalteten (LB). Die Strategie, sich auf zwei Gegenanträge zum Leitantrag zu konzentrieren, ging insofern auf, als dass man beachtliche Stimmergebnisse erzielen konnte. So stimmten in einem Fall knapp 40 Prozent und in dem anderen Fall rund 30 Prozent der Delegierten für den jeweiligen Gegenantrag. Um Änderungen durchzusetzen, reichten diese Ergebnisse jedoch nicht aus. Die Anträge zur Vermögens- und Erbschaftssteuer waren jedoch erfolgreicher, da sie sich in einem Perspektivantrag des Parteivorstandes wieder fanden, auf den später näher eingegangen werden wird.

Hinsichtlich der Wortbeiträge auf dem Parteitag waren die Absprachen in der Parteilinke wesentlich schlechter als beim Seeheimer Kreis, was ein an diesen Gesprächen Beteiligter Interviewpartner auf „*die Eigenwilligkeit der Funktionäre*“ (LB) in diesem Flügel zurückführte.

4.4.2. Durchsetzung des Leitantrags durch die Parteiführung

Das Vorgehen, die Inhalte der Agenda 2010 nicht einzeln zur Abstimmung zu stellen, sondern als Gesamtpaket auf dem Parteitag zu präsentieren, wurde zusammen mit der Entscheidung, doch einen Sonderparteitag einzuberufen, angekündigt. Insbesondere Franz Müntefering war in der Folgezeit mit der Entwicklung des Leitantrags beauftragt. Dieser wurde zwei Wochen später, wie bereits weiter oben erwähnt, im Parteivorstand beschlossen. Die Mehrheitsverhältnisse im Parteivorstand wurden von einem Interviewpartner so eingeschätzt, dass etwas mehr als ein Drittel das Konzept der Agenda 2010 voll unterstützte, rund ein Drittel war ihm gegenüber kritisch eingestellt und der Rest unterstützte das Vorhaben aus Loyalitätsgründen (PV). Im Vorfeld des Treffens und auch während der Sitzung hatte Schröder erneut darauf hingewiesen, dass er im Falle einer Ablehnung der Agenda als Kanzler und Parteivorsitzender zurücktreten werde (PV). Dieses Vorgehen, keine Abstriche an wesentlichen Stellen machen zu wollen, wird im Umfeld des Kanzlers jedoch als selbstverständlich gewertet:

„Es war klar, dass wir da ein klares Mandat brauchen. Wir konnten da nicht in eine Verhandlungssituation reingehen. Man kann über Details eines Antrages reden, aber wir konnten nicht sagen, wir haben zehn Punkte und nachher machen wir acht zu zwei oder so.“
(FV)

Auch in der Antragskommission, die von Franz Müntefering geleitet wurde, schien man sich dessen bewusst. Vergleicht man den Originalantrag des Parteivorstands mit dem Leitantrag,

den die Kommission aus diesem unter Einarbeitung zahlreicher anderer Anträge erstellt hat, ist schnell erkennbar, dass es an keinen wesentlichen Stellen Veränderungen gegeben hat.⁷² Es wurden einzelne Passagen lediglich detaillierter erläutert oder mit zusätzlichen Begründungen untermauert. Der Leitantrag entspricht somit fast genau dem Antrag des Parteivorstands.

Allerdings enthielt der Leitantrag von vornherein zwei Forderungen, deren Aufnahme als Entgegenkommen gegenüber der Parteilinken zu werten ist. An einer Stelle wurde die Forderung aufgenommen, große Privatvermögen stärker zur Finanzierung von Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls heranzuziehen. Des Weiteren enthielt der Leitantrag die Aussage, den Übergang von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosengeld II durch eine zweijährige gestufte Zusatzleistung abzufedern (Mut zur Veränderung: 30).

Die Tatsache, dass in der Antragskommission nur marginale Veränderungen am Antrag durchgeführt wurden, lässt sich möglicherweise durch die dortige Mehrheit an Befürwortern der Agenda 2010 erklären. Neben den 20 Mitgliedern aus den Bezirks- und Landesverbänden gehören üblicherweise noch weitere acht vom Vorstand benannte Mitglieder dem Gremium an. Diese acht Mitglieder gehörten alle zu den Befürwortern des Programms (Anträge zum außerordentlichen Parteitag: 4). Das Gremium enthielt jedoch auch exponierte Gegner der Agenda 2010 wie zum Beispiel Ottmar Schreiner. Dass die Regierung „für eine Mehrheit sorgte“ (MB), wurde jedoch von den Gegnern nicht als entscheidend gewertet.⁷³ Die Personalisierung der Debatte in den Wochen vor dem Parteitag durch die Rücktrittsdrohungen Schröders hätte vielmehr dazu geführt, dass bedeutende Veränderungen an dem Leitantrag nicht mehr möglich waren (MB).

An einer anderen Stelle verbucht die Parteilinke durchaus für sich, ihre Forderungen durchgesetzt zu haben: Durch die Konzentration der Anträge aus ihrem Lager auf wenige Forderungen, konnte erreicht werden, dass dem Parteitag noch ein weiterer Leitantrag zur Entschließung vorgelegt wurde. Dieser Perspektivantrag mit dem Namen „Wege zu einem neuen Fortschritt“⁷⁴ beinhaltete den Auftrag an die vom Parteivorstand eingesetzte Arbeitsgruppe „Innovation und Nachhaltigkeit, Wachstum und Arbeit“ bis zum ordentlichen Parteitag in Bochum im November 2003 einen Antrag für eine neue sozialdemokratische Wachstumsstrategie vorzulegen. Dieser zweite Leitantrag „war ein Teil der Durchsetzungsstrategie“ (PV). Man wollte all denjenigen, die zwar Zustimmung signalisiert hatten, aber wissen wollten, welche langfristigen Perspektiven die Partei verfolgt, „einen Anknüpfungspunkt bieten“ (PV).

⁷² Der Leitantrag in Original und Version der Antragskommission ist einsehbar unter: <http://juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1362946/Leitantrag%20AK%20Synopsis%20030519.pdf>, abgerufen am 02.05.2006.

⁷³ Auch wurde von der Antragskommission für sämtliche Anträge, die nicht in den Leitantrag oder den Perspektivantrag eingeflossen sind, die Weiterleitung an die Bundestagsfraktion oder den Parteivorstand empfohlen, was einer Ablehnung gleichkommt. Dies wurde jedoch auch von den Gegnern der Agenda 2010 als nicht bedeutend eingeschätzt, da die Entscheidung letztlich auf dem Parteitag von den Delegierten gefällt wird und die Empfehlungen keinen verbindlichen Charakter haben.

⁷⁴ <http://www.juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1362949/Perspektivantrag%20Synopsis%20030519.pdf>, abgerufen am 02.05.2006.

Im Perspektivantrag wurden zentrale Leitfragen an die neu eingesetzte Arbeitsgruppe gestellt. Hierzu gehörte unter anderem die von vielen linken Unterbezirken und Bezirken eingeforderte Wiedereinführung der Vermögenssteuer, die Erhöhung der Erbschaftssteuer, sowie die stärkere Heranziehung von Kapitalerträgen zur Finanzierung staatlicher Aufgaben. Der Bundeskanzler und der Wirtschafts- und Arbeitsminister waren beide Gegner der Vermögenssteuer (R). Schröder musste zunächst von Müntefering überzeugt werden, dass es sinnvoll sei, an dieser Stelle nachzugeben (PV).

Die Parteilinke verbuchte diesen Antrag als ihren Erfolg. Auch weite Teile der restlichen Partei sahen darin einen „*Ausdruck sozialer Ausgewogenheit*“ (SK). Dennoch war man sich bewusst, dass zumindest die Forderung nach der Wiedereinführung der Vermögenssteuer in nächster Zukunft nicht umgesetzt werden würde, da es sich dabei um eine Ländersteuer handelt und die unionsgeführten Länder wie auch einige SPD-geführten Länder signalisiert hatten, dass sie eine solche Steuer ablehnen. Daher ist der Perspektivantrag von vielen Gesprächspartnern als „*Placebo*“ (LB) oder als „*reine Kosmetik*“ (MB) bezeichnet worden. Für die Durchsetzung des ersten Leitantrages hat er jedoch eine wichtige Rolle gespielt, da man sich „*bis zum Schluss nicht sicher war, ob es eine Mehrheit (...) geben würde*“ (PV). Mit dem Perspektivantrag wurde dann vielen Gegnern die Zustimmung erleichtert (FV).

Neben der Erstellung eines Perspektivantrags gab es noch drei weitere Aspekte, die den Aussagen einiger Gesprächspartner zufolge für die Durchsetzung des ersten Leitantrags von Bedeutung waren. Zunächst einmal wurde von einigen Gegnern der Agenda 2010 bemängelt, dass, ähnlich wie auf den Regionalkonferenzen, die Parteitagsregie so geführt wurde, dass es Gegnern des Programms deutlich schwerer gemacht wurde als Befürwortern, zu Wort zu kommen (LB).

Ein weiterer Aspekt, der die Entscheidung zahlreicher Delegierter für den Leitantrag beeinflusst oder zumindest erleichtert haben dürfte, waren die Reden von Hans-Jochen Vogel und Erhard Eppler, die beide eindringlich an die Partei appelliert hatten, den Antrag anzunehmen. „*Vogel und Eppler haben die Stimmung auf dem Parteitag sehr stark geprägt, denn sie sind sehr glaubwürdige ehemalige Führungsgestalten der SPD und zwar für weite Teile, unabhängig von Strömungen und das spielte auch eine wichtige Rolle*“ (FV).

Von fast allen Gesprächspartnern wurden jedoch die Rücktrittsdrohungen Schröders als wesentlich wichtiger für die Durchsetzung des Leitantrags wahrgenommen. Nur ein einziger Gesprächspartner hat bezweifelt, dass diese Drohungen das Abstimmungsergebnis zu Gunsten der Parteiführung beeinflusst haben (FV). Alle anderen Gesprächspartner gingen davon aus, dass deutlich weniger Delegierte ihre Zustimmung gegeben hätten als die vom Tagungspräsidenten Kurt Beck festgestellten 90 Prozent.⁷⁵ Einige Gesprächspartner gingen davon aus, dass es ohne diese konkreten Drohungen möglicherweise nicht einmal eine Mehrheit gegeben hätte (FV). Die Mehrheit der Gesprächspartner teilte diese Meinung jedoch

⁷⁵ Dieser Wert wurde von mehreren Gesprächspartnern, die bei der Abstimmung ebenfalls auf dem Podium saßen, bezweifelt. Eine Zustimmung von 75-80 Prozent sei wesentlich realistischer. Eine solche „*Manipulation des Abstimmungsergebnisses*“ (PV) sei allerdings kein ungewöhnlicher Vorgang.

nicht, da auch ohne konkrete Drohungen allen klar war, dass „*ein Parteivorsitzender, dem man ein Programm aufzwingt, das er nicht will, gehen muss*“ (SK).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es der Parteiführung gelungen ist, ihr Reformprogramm ohne große Abstriche auf dem Sonderparteitag durchzusetzen. Neben der Rücktrittsdrohung Schröders spielte hierbei auch die Verabschiedung eines zweiten Leitantrags eine wichtige Rolle. Dies stellte eine Art Zugeständnis an die Gegner der Agenda 2010 dar, wenngleich die wichtigsten der darin anvisierten Vorhaben größtenteils schwer bis unmöglich durchzusetzen sind. Auch die schlechte Organisation der Parteilinken, die sich nicht auf ein einheitliches Vorgehen einigen konnte, hat letztlich zum Erfolg des ersten Leitantrags beigetragen.

4.5. Parlamentarische Durchsetzung

Mit der Analyse der Regionalkonferenzen und des Sonderparteitags ist dargestellt worden, dass die Parteiführung eine breite Zustimmung für ihre Reformvorhaben in der Partei erreichen konnte. Um diese Reformen tatsächlich zu Gesetzen werden zu lassen, bedurfte es aber der Zustimmung einer Mehrheit der Bundestagsabgeordneten. Bundeskanzler Schröder hatte von Anfang an auf eine eigene Mehrheit für seine Reformvorhaben gepocht (Schröder 2006: 404). Bei einer Sitzverteilung von 304 Sitzen für die Koalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen zu 297 Sitzen der Opposition bedeutete das, dass, vorausgesetzt die Opposition erscheint vollzählig, maximal sechs Abgeordnete der Koalition gegen die Gesetze der Agenda 2010 stimmen durften.

Im Folgenden wird in groben Zügen beschrieben, wie der Willensbildungsprozess in der SPD-Fraktion bis zur ersten Verabschiedung der wichtigsten Gesetzesvorhaben am 17. Oktober 2003 im Bundestag abgelaufen ist.⁷⁶ Dabei wird insbesondere die Frage im Mittelpunkt stehen, mit welchen Mitteln die eigene Mehrheit bei diesen Abstimmungen hergestellt werden konnte.⁷⁷

Da es unmittelbar nach der Regierungserklärung keine Abstimmungen innerhalb der Fraktion gegeben hat, ist es relativ schwer die Zahl der anfänglichen Gegner des Reformprogramms zu beziffern. Die Annahmen der Interviewpartner reichten diesbezüglich von rund 30 Abgeordneten bis zu „40 Prozent“⁷⁸, *die unmittelbar nach der Rede totales Unverständnis geäußert haben*“ (SK).

Die Zahl der entschiedenen Gegner der Agenda 2010 schrumpfte jedoch diversen Aussagen zufolge in den Wochen nach der Regierungserklärung auf 20 bis 30 Abgeordnete zusammen. Dazu gehörten die zwölf Initiatoren des Mitgliederbegehrens sowie einige andere Mitglieder der Parlamentarischen Linken (MB).

⁷⁶ Die Durchsetzung der Reformen in der Bundestagsfraktion der Grünen, sowie die Einigung mit den unionsgeführten Ländern im Vermittlungsausschuss wird dabei, wie bereits erwähnt, aufgrund der geringen Relevanz für die Fragestellung und des begrenzten Umfangs dieser Arbeit außer Acht gelassen.

⁷⁷ Bei den beiden wichtigsten Reformvorhaben der Agenda 2010, dem Dritten und Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III und Hartz IV) stimmte an diesem Tag bei namentlicher Abstimmung jeweils eine eigene Mehrheit für die Reformen (Gesta-Datenbank des Deutschen Bundestages).

⁷⁸ Das entspräche rund 100 Abgeordneten.

In den Wochen nach der Rede ist dann der Gesetzgebungsprozess eingeleitet worden. Dieser ging nicht allein von den zuständigen Ministerien aus, sondern verlief parallel auch in der Fraktion. Als Grundlage dienten diesem Prozess die Inhalte der Regierungserklärung. Für die einzelnen Abschnitte der Rede wurden Zuständigkeiten festgelegt und Arbeitsgruppen gebildet. Die Ergebnisse der Hartz-Kommission stellten eine weitere Grundlage dar. Die Ausformung der genauen Gesetze war dann Sache der Fachleute in den Fraktionen der Koalitionsparteien sowie der zuständigen Ministerien, mit dem jeweiligen Minister als Leiter der Arbeitsgruppe (NW). Der Fraktion wurde somit durchaus ein Mitspracherecht bei der Entwicklung der Gesetzestexte eingeräumt. Es gab bei diversen Detailregelungen somit noch Möglichkeiten der Einflussnahme (NW). Allerdings war mit der Regierungserklärung ein sehr klarer und relativ enger Rahmen für den Gesetzgebungsprozess gesteckt worden (FV).

Die einzelnen Reformen sind in den folgenden Wochen und Monaten ausführlich in der Fraktion diskutiert worden. Hierbei wurde auch den Gegnern ausreichend Platz eingeräumt, ihre Ansicht zu vertreten (PL). Auch haben einzelne Minister, insbesondere Wolfgang Clement, regelmäßig an Fraktionssitzungen teilgenommen, um über die Gesetzesvorhaben zu diskutieren (FV). Den Gegnern der Agenda 2010 wurden zu diesem frühen Zeitpunkt durchaus noch Möglichkeiten gelassen, in der Fraktion für ihre Positionen zu kämpfen. Abgeordnete der Parlamentarischen Linken verfassten Positionspapiere mit Forderungskatalogen zu notwendigen Änderungen der einzelnen Reformprojekte, was von der Fraktionsführung nicht unterbunden wurde. Im Gegenteil, es ging sogar ein großer Teil des Protestes von den linken stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden wie Michael Müller und Gernot Erler aus (FV). Mit den Initiatoren des Mitgliederbegehrens wurde von Seiten der Fraktionsführung hingegen, wie bereits beschrieben, wesentlich strikter umgegangen, da man befürchtete es könnten sich weitere Fraktionsmitglieder dieser Gruppe anschließen. Durch eine solche Entwicklung wurde die eigene Mehrheit in Gefahr gesehen.

Ein wesentliches Überzeugungselement der bezüglich einzelner Teile der Agenda 2010 kritischen Abgeordneten war der außerordentliche Parteitag.

„Der Sonderparteitag hat in der Fraktion den ein oder anderen Zweifler durchaus überzeugt, denn es war klar, es geht jetzt um Parteilinie und nicht mehr um individuelle Ansichten, die man verbreiten kann. An der Stelle war in der Fraktion vieles geklärt. Das Mitgliederbegehren war dann auch weg. Das hat auch aus der Fraktion einiges an Spannungen genommen. (...) Der Parteitag hat die Gemüter auch in der Fraktion beruhigt. Für die einen war das eine befreiende Situation, für die anderen eine resignative, aber es ist von allen akzeptiert worden.“ (PL)

Nach dem Parteitag gab es nach Aussagen zahlreicher Interviewpartner noch rund zehn bis fünfzehn Abgeordnete, die an einigen Gesetzesvorhaben erhebliche Zweifel hatten.

Im Laufe des parlamentarischen Prozesses wurden einige Änderungsvorschläge aus der SPD-Fraktion in den einzelnen Gesetzestexten aufgenommen. Allerdings konnten nur Änderungen im Detail bewirkt werden (R). Sowohl die Gegner als auch die Befürworter der Agenda 2010 bewerten den Gesetzgebungsprozess so, dass alle wesentlichen Eckpunkte der Regierungserklärung letztlich im Bundestag beschlossen wurden. Es gab kein Vorhaben, das

verhindert werden konnte oder bei dem es grundlegende Veränderungen gab (FV). Allerdings wurden immer wieder bei einzelnen Gesetzesdetails Zugeständnisse an die letzten Gegner innerhalb der Fraktionen gemacht, um doch noch deren Zustimmung zu gewinnen. Hierzu gehörte zum Beispiel die Abmilderung des Zumutbarkeitsbegriffs, so dass es nur noch dann zu Leistungskürzungen kommen konnte, wenn ein Arbeitslosengeld II-Empfänger eine tariflich entlohnte oder eine üblich entlohnte Arbeit ablehnt. Diese Einschränkung war zunächst nicht vorgesehen gewesen (PL). Auch wurde den Kritikern eine Erhöhung der ursprünglich vorgesehen Vermögensfreibeträge für Hartz IV-Empfänger zugestanden (MB). Neben den bereits beschriebenen kleineren Zugeständnissen, die im Vorfeld des Parteitages bei der Formulierung des Leitantrages des Parteivorstandes gemacht wurden, konnten die Gegner einzelner Reformen durch die Androhung, im Bundestag nicht zuzustimmen, doch noch einzelne Punkte durchsetzen. Allerdings ist hierzu einschränkend zu erwähnen, dass diese Veränderungen unter anderem zur Ablehnung der Gesetzestexte im Bundesrat geführt haben und im Vermittlungsausschuss wieder gestrichen wurden, was allen Mitgliedern der SPD-Fraktion, Gegnern wie Befürwortern der Reformen, von vornherein klar war. Obwohl die Vermittlungsarbeit mit der Union dadurch erschwert wurde, wurden diese Änderungen in die Gesetzesvorhaben übernommen. Einerseits diente das der Schärfung des sozialdemokratischen Profils (SK), andererseits war es, wie eingangs erwähnt, das Ziel des Bundeskanzlers, eine eigene Mehrheit für die Agenda 2010 zu bekommen.

Da unmittelbar vor den Abstimmungen im Bundestag immer noch keine Mehrheit sichergestellt war, was sich an den vielen Gegenstimmen bei Probeabstimmungen in den Fraktionssitzungen zeigte, wurde wiederum auf das bereits beim Sonderparteitag angewandte Mittel der Rücktrittsdrohung zurückgegriffen. In den Fraktionssitzungen gab es klare Ansprachen, dass es sich nicht um eine Gewissensentscheidung handele und dass daher von allen Abgeordneten in der Plenarsitzung Zustimmung erwartet würde (SK). Der Bundeskanzler wiederholte zahlreichen Aussagen zufolge gegenüber der Fraktion in diesem Zusammenhang mehrfach seine Rücktrittsdrohung, indem er klarmachte, dass er eine Abstimmung ohne eigene Mehrheit als klaren Beweis dafür interpretieren würde, dass die Koalition nicht mehr regierungsfähig sei. Der Rückgang des Widerstands unmittelbar vor den Abstimmungen, in denen stets eine eigene Mehrheit erreicht wurde, wird daher der individuellen Entscheidung, „den Kanzler nicht stürzen zu wollen“ (NW) zugesprochen.

Es lässt sich somit festhalten, dass die Fraktion sehr wohl an der Ausformulierung der Gesetze beteiligt war. Allerdings war der Spielraum dabei durch die Vorgaben der Regierungserklärung und der Hartz-Kommission sehr begrenzt. Es wurden letztlich an die entschiedensten Gegner Zugeständnisse gemacht, um deren Zustimmung zu erreichen, wenngleich dadurch keine grundlegende Änderung der Agenda 2010 oder einzelner Reformen erreicht werden konnte. Zudem handelte es sich um Veränderungen, deren Streichung im Vermittlungsausschuss als sicher galt. Zusätzlich wurde erneut auf das Mittel der Rücktrittsdrohung von Seiten des Kanzlers zurückgegriffen, um den Widerstand in der Fraktion zu brechen.

5. Bewertung des Willensbildungsprozesses

Bevor die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse erneut zusammengefasst werden und eine abschließende Bewertung des Willensbildungsprozesses zur Agenda 2010 in der SPD in Bezug auf das Prinzip der innerparteilichen Demokratie unternommen wird, werden an dieser Stelle die Bewertungen der an diesem Prozess beteiligten und für diese Arbeit interviewten Akteure dargestellt.

Sämtliche Interviewpartner wurden jeweils zum Abschluss des Gespräches gebeten⁷⁹, den Willensbildungsprozess in Hinblick auf das Prinzip der innerparteilichen Demokratie aus heutiger Sicht zu bewerten. In einer Anschlussfrage wurde darum gebeten, das damals gewählte Verfahren mit anderen innerparteilichen Willensbildungsprozessen der SPD zu vergleichen und damit eine Einordnung vorzunehmen, inwieweit es sich um ein typisches Verfahren gehandelt hat.

Abgesehen von zwei Gesprächspartnern aus der Regierung wurde von allen mehr oder weniger starke Unzufriedenheiten mit dem damaligen Willensbildungsprozess geäußert.

Diese Unzufriedenheit beruht auf dem Eindruck, dass die Agenda 2010 von einer kleinen Gruppe beschlossen und durchgesetzt worden ist: *„Das war ein top-down-Prozess, aber kein top-down-Prozess der allein vom Kanzleramt lief, sondern von der Partei- und Fraktionsführung“* (FV). Es wurden in diesem Zusammenhang zwei zentrale Kritikpunkte erwähnt, und zwar der Mangel an innerparteilicher Diskussion im Vorfeld der Entscheidung ein solches Programm einzuleiten sowie die Form der Durchsetzung des Programms in der Partei und der Fraktion.

Abgesehen von den damals unmittelbar an der Entstehung der Regierungserklärung beteiligten Gesprächspartner haben alle Befragten geäußert, dass man der Entscheidung einen längerfristigen Diskussionsprozess hätte vorschalten müssen. Es wurde als Fehler bezeichnet, *„mit den Reformvorhaben nicht in die Partei rein zu gehen“* (SK). Die Agenda 2010 sei der Partei *„regelrecht übergestülpt worden“* (MB). Man hätte statt dessen vorher intensiver über die Probleme, die zur Einleitung der Reformen geführt haben, diskutieren müssen. Dafür wäre es sinnvoll gewesen, vor der Regierungserklärung einen Parteitag abzuhalten (PL).

Unter den Entscheidungsträgern, die das Programm in dieser Form durchsetzten, ist man jedoch der Ansicht, dass der gewählte Weg *„alternativlos“* (R) war. Hätte man den Willensbildungsprozess so organisiert, dass man den Orts-, Unterbezirks- und Bezirksverbänden ausreichend Zeit für Diskussionen gegeben hätte, schließlich einen Bundesparteitag einberufen und anschließend auch noch der Bundestagsfraktion ausreichend Mitspracherecht eingeräumt hätte, dann wäre ein zeitlicher Vorlauf von zwei Jahren notwendig gewesen. In dieser Zeit wären die drängenden wirtschaftlichen Probleme jedoch noch verschlimmert worden (R). Zudem wurde bezweifelt, dass es in der Partei für das Programm, das man für richtig hielt, auf diesem Wege eine Mehrheit gegeben hätte. Die Mehrheit der Partei war nicht bereit eine grundlegende Veränderung anzugehen, obwohl sie

⁷⁹ Bei den schriftlichen Interviews befanden sich diese Fragen am Ende des Fragebogens.

gemerkt hatte, dass es drängende Probleme gab (PV). Trotz dieser Überzeugung wurde von einem Gesprächspartner eingeräumt, dass man die Wochen vor und nach der Regierungserklärung besser für die Vermittlung des Reformbedarfs hätte nutzen müssen, indem beispielsweise die Regionalkonferenzen von vornherein angekündigt und schnell durchgeführt worden wären (FV).

Unter denjenigen, die einen vor der Regierungserklärung stattfindenden Parteitag befürworteten, gab es jedoch auch die Einsicht, dass man einen solchen Prozess nicht „*basisdemokratisch und antiautoritär*“ (NW) hätte organisieren können. Die Forderung nach einer Einbeziehung der Partei in den Diskussionsprozess dürfe nicht dergestalt interpretiert werden, dass man grundsätzliche Kritik an der (alleinigen) Programmentwicklung durch Regierung oder Partei übe.

Neben dem Mangel an innerparteilichen Diskussionsmöglichkeiten wurde von einigen das Verfahren der Durchsetzung des Programms in der Partei und der Fraktion in der Zeit nach der Regierungserklärung kritisiert. „*Der Kurs (...) ist mit brutaler Gewalt durchgesetzt worden*“ (PV). „*Das war der Willensbildungsprozess der 50er Jahre und nichts anderes. Extrem autoritär*“ (MB). Es gab weder für die Fraktion noch für die Partei die Möglichkeit, Einfluss auf die Inhalte des Programms zu nehmen. Im Umgang mit den Initiatoren des Mitgliederbegehrens wurden Mittel eingesetzt, die „*mit innerparteilicher Demokratie nichts zu tun*“ (MB) hätten. Ein anderer Initiator des Begehrens bewertete dieses Vorgehen jedoch anders: „*Es werden (...) in jeder politischen Auseinandersetzung ähnliche Machtmittel eingesetzt*“ (MB).

Aus der Sicht der damals Involvierten ergibt sich somit ein gemischtes Bild. Insgesamt überwiegt bei den meisten Gesprächspartnern jedoch der Eindruck, dass im Umgang mit der Partei und der Fraktion deutliche Fehler gemacht wurden. Auch unter den Befürwortern der Agenda 2010, beispielsweise bei zwei Gesprächspartnern aus dem Seeheimer Kreis, wurde der Willensbildungsprozess als „*schlechtes Beispiel*“ (SK) empfunden, da es normalerweise üblich sei, die Partei stärker einzubeziehen. Man hätte mit einem offeneren Prozess auch weniger Austritte provoziert. Der Widerstand, der sich in den Wochen nach der Regierungserklärung aufgebaut hatte, hätte zudem deutlich reduziert werden können, wenn ein offeneres Verfahren gewählt worden wäre.

Von einigen Gesprächspartnern, Befürwortern wie Gegnern der Agenda 2010, wurde das gewählte Verfahren insofern als typisch bezeichnet, als dass der Bundeskanzler und Parteivorsitzende Schröder regelmäßig in dieser Form mit der Partei und der Fraktion umgegangen ist. „*Das war das Prinzip Schröder*“ (PL), „*ein für Schröder typisches Führungsverständnis*“ (FV) und „*das Basta-Prinzip*“ (SK) sind dafür beispielhafte Aussagen. Insgesamt sei das Vorgehen der Parteiführung zur Durchsetzung der Agenda 2010 aber keinesfalls repräsentativ. Bei anderen entscheidenden Veränderungen der Parteiprogrammatik wie zum Beispiel dem Entschluss in den 90er Jahren, sich an Blauhelm-Einsätzen zu beteiligen, sei im Vorfeld lange diskutiert worden (PV).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass negative Bewertungen des Willensbildungsprozesses eindeutig überwiegen. Auch viele Gesprächspartner, die die Agenda 2010 inhaltlich stark

unterstützten, sahen deutliche Mängel im Verfahren der Durchsetzung. Allerdings konnten einige diesen Mängeln im Verfahren auch etwas Positives abgewinnen. Denn aufgrund der Erfahrungen aus dem Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 habe man in der Folgezeit offensichtlich gelernt. So sei beispielsweise die Willensbildung zur Bürgerversicherung in den letzten Jahren *„wesentlich demokratischer“* (PV) verlaufen. Man nehme die Fraktion wieder ernster, indem man sie im Vorfeld der Gesetzesvorhaben wieder mehr einbeziehe und von *„der Kommissionitis-Wut, dass alles in irgendwelchen Kommissionen außerparlamentarisch vorentschieden wird und die Parlamente nur noch eins zu eins zu exekutieren haben“* (MB) Abstand nehme.

Auch die Amtsnachfolger Schröders als Parteivorsitzende hätten die Bedürfnisse der Partei wieder wesentlich wichtiger genommen, was dieses letzte Zitat unterstreicht.

„Wenn man sich zum Beispiel die Rede von Matthias Platzeck [gemeint ist die Amtsantrittsrede nach seiner Wahl zum Parteivorsitzenden, S.P.] anschaut, der eine andere Diskussionskultur versprochen hat. Das war eine direkte Antwort auf Gerhard Schröder. Oder die Rede von Kurt Beck, der zur Verwunderung aller Anwesenden bei seiner Wahl zum Parteivorsitzenden einen Großteil seiner Rede daran ausgerichtet hat, zu sagen, er wird mit den Parteigremien reden, er wird sie konsultieren, er wird den Parteivorstand ernst nehmen. (...) Das sind alles Antworten auf die Erwartungshaltung in der Partei, dass die Stimme der Partei wieder ein Gewicht bekommt und das sie nicht nur Mehrheitsbeschaffer und Wahlkampfmaschine ist.“ (PV)

IV Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

In dieser Arbeit wurde die Fragestellung verfolgt, inwieweit der Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD der Anforderung der im Grundgesetz und im Parteiengesetz geforderten demokratischen innerparteilichen Willensbildung genügt.

Für die Beantwortung der Fragestellung wurde in einem ersten Schritt, ausgehend von Michels *„ehernem Gesetz der Oligarchie“*, die Literatur zur innerparteilichen Demokratie analysiert. Dabei wurde ein Schwerpunkt auf die Darstellung der in der Literatur beschriebenen Machtmittel der Parteiführung zur Durchsetzung ihrer Programme gelegt. Als Alternativkonzept zur vorherrschenden Sichtweise in der Fachliteratur zu innerparteilicher Willensbildung als einem, von kleinen Parteioligarchien dominierten Prozess, wurde die Betrachtungsweise Lösches dargestellt. Dieser beschreibt die Parteien als *„lose verkoppelte Anarchien“*. Aus den Erkenntnissen der empirischen und theoretischen Literatur wurden dann Fragestellungen für die einzelnen Phasen des später beschriebenen Willensbildungsprozesses zur Agenda 2010 in der SPD entwickelt.

Zum besseren Verständnis wurde in einem zweiten Schritt der Organisationsaufbau der SPD beschrieben. Dabei wurde ein Schwerpunkt auf diejenigen Gremien, Gruppierungen und Verfahren gelegt, denen in der empirischen Untersuchung Bedeutung zukam.

In einem dritten Schritt wurden die einzelnen Phasen des Willensbildungsprozesses in Bezug auf die Agenda 2010 untersucht. Dafür wurde vor allem auf die Ergebnisse zahlreicher Experteninterviews zurückgegriffen. Ausgangspunkt war die Darstellung der wesentlichen Inhalte der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 14. März 2003. In einer daran anschließenden Untersuchung konnte gezeigt werden, dass mit der Programmatik der Agenda 2010 deutliche Veränderungen in der sozialdemokratischen Sozialpolitik einhergingen. Diese Veränderungen wurden von den Gesprächspartnern jedoch unterschiedlich interpretiert. Die Befürworter des Programms sahen darin eine notwendige Antwort auf die veränderten Rahmenbedingungen. Die Gegner werteten die Agenda 2010 als einen Bruch mit sozialdemokratischer Programmatik, Tradition und Klientel.

Ausgangspunkt der eigentlichen Untersuchung des Willensbildungsprozesses war die Betrachtung der Entstehung des Programms. Wie gezeigt werden konnte, wurde dieses umfassende Reformpaket als Konsequenz auf die schlechte wirtschaftliche Lage sowie die negative öffentliche Resonanz auf das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen der wiedergewählten rot-grünen Koalition beschlossen. In diesen Beschluss war nur ein kleiner Kreis, bestehend aus dem Bundeskanzler, dem Kanzleramtsminister, dem Generalsekretär, dem Fraktionsvorsitzenden und einigen Ministern eingeweiht. Fraktion und Partei wurden erst sehr spät über das Vorhaben informiert. Auch wurde vermieden im Vorfeld der Regierungserklärung die Inhalte breit zu diskutieren. Es wurde lediglich mit einigen ausgesuchten Multiplikatoren aus der Fraktion Gespräche hinsichtlich einzelner Details geführt. Die diversen Partei- und Fraktionsgremien wurden dann erst in den Tagen unmittelbar vor der Regierungserklärung über die grobe Linie des Reformprogramms informiert.

Wie dargestellt wurde, hat dieses Programm zu einem deutlichen Anstieg der Parteiaustritte geführt. In der SPD kam es zudem einige Wochen nach der Regierungserklärung zur Einleitung des ersten bundesweiten Mitgliederbegehrens, das sich gegen die Agenda 2010 richtete. Die Reaktionen auf diesen Vorgang wurden ausführlich dargestellt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auf die Initiatoren des Begehrens in der Fraktion erheblicher Druck ausgeübt worden ist, bis hin zu Drohungen, eine Wiederwahl der einzelnen Abgeordneten bei der nächsten Bundestagswahl verhindern zu wollen. Dieser Druck, der zum Ziel hatte, das Mitgliederbegehren zum Scheitern zu bringen, ging jedoch nicht nur vom Fraktionsvorstand, also „von oben“ aus, sondern auch von zahlreichen Fraktionskollegen. Dennoch gelang es den Unterstützern des Mitgliederbegehrens in Kombination mit dem Druck aus einigen Bezirken, mit der Einberufung eines Sonderparteitages und vier zuvor stattfindenden Regionalkonferenzen eine ihrer zentralen Forderungen durchzusetzen. Die Parteispitze hatte zuvor versucht, einen solchen außerordentlichen Parteitag zur Agenda 2010 zu vermeiden. Eine zweite Strategie, das Mitgliederbegehren zwar nicht zu stoppen, aber doch zum Scheitern zu bringen, war die in den Wochen darauf stattfindende Personalisierung der Sachfragen. Der Bundeskanzler und Parteivorsitzende hat intern und öffentlich sein Verbleiben im Amt an die Durchsetzung der Agenda 2010 geknüpft.

Wenngleich mit der Einberufung der Regionalkonferenzen und des Sonderparteitags der Partei zugestanden werden musste, sie am Diskussionsprozess zu beteiligen, wurde die Strategie verfolgt, inhaltlich keine Zugeständnisse zu machen. Neben den erwähnten Rücktrittsdrohungen wurde dieses Ziel zu erreichen versucht, indem das Reformpaket als ein Gesamtpaket dargestellt wurde, das nur in seiner Ganzheit befürwortet oder abgelehnt werden konnte. Dadurch kam es zu einer starken Polarisierung der Auseinandersetzungen.

Wie gezeigt wurde, hat die Parteiführung mit der Einberufung der Regionalkonferenzen zwei wichtige Ziele verfolgt. Zum einen sollte dem Unmut in der Partei ein Ventil geboten werden. Zum anderen wollte man die Mitglieder vom Programm überzeugen. Daher wurde einerseits Raum für Protest gegeben. Andererseits wurde mithilfe einer zugunsten der Parteispitze geführten Konferenzregie die Stimmung beeinflusst.

Auf dem Sonderparteitag wurden von Seiten der Parteiführung diverse Strategien zur Durchsetzung der Agenda 2010 verfolgt. Das Programm wurde wiederum nicht in seinen Einzelbestandteilen zur Diskussion und Abstimmung freigegeben, sondern als Gesamtpaket. Dafür wurde ein Leitantrag gestellt, der in der Antragskommission nur marginal verändert wurde. Durch eine Verknüpfung der Frage der Regierungsfähigkeit an den Erfolg des Leitantrages bei den Abstimmungen wurde es der Partei unmöglich gemacht, den Leitantrag zur Agenda 2010 abzulehnen, da die Herbeiführung des Rücktritts des Bundeskanzlers nicht gewollt wurde. Ein so genannter Perspektivantrag, der Forderungen der Gegner der Agenda 2010 in den Bereichen der Wiedereinführung der Vermögenssteuer und einer Erhöhung der Erbschaftssteuer beinhaltete, sollte es den Delegierten leichter machen, dem ersten Leitantrag ebenfalls zuzustimmen. Auch enthielt der Leitantrag des Parteivorstandes an zwei Stellen Zugeständnisse an die Parteilinke, die diese zuvor eingefordert hatte. Damit konnte es gelingen, weitere Zustimmung zu gewinnen. Auch wurde von zahlreichen Gesprächspartnern eine Parteitagsregie zugunsten der Parteiführung festgestellt. So konnte der Parteivorstand auf diesem Parteitag sein Reformprogramm mit großer Mehrheit durchsetzen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass mit dem zweiten Leitantrag und zweier geringfügiger Zugeständnisse im ersten Leitantrag die Parteiführung sich nicht auf ganzer Linie durchsetzen konnte. Dass die Parteilinke, die größtenteils aus Kritikern der Agenda 2010 bestand, sich nicht in mehr Punkten durchsetzen konnte, war darauf zurückzuführen, dass man sich intern nicht auf eine einheitliche Strategie einigen konnte. Insbesondere die Rücktrittsdrohung des Bundeskanzlers hat viele Linke dazu bewogen, zuzustimmen.

Es wurde dargestellt, dass die Fraktion schließlich an der Ausgestaltung der einzelnen Gesetze beteiligt war. Dennoch war der Spielraum für Veränderungen äußerst gering, a mit der Regierungserklärung und den Entwürfen aus den Ministerien klare Vorgaben gegeben wurden. Um im Bundestag die von Schröder verlangte eigene Mehrheit zu bekommen, durfte es nur einige wenige Gegenstimmen aus der eigenen Koalition geben. Dafür mussten die Gegner der einzelnen Reformvorhaben bewogen werden, zuzustimmen. Neben dem bereits erwähnten Druck auf die Initiatoren des Mitgliederbegehrens, wurde wiederum auf das Mittel der Rücktrittsdrohung für den Fall einer mangelnden Zustimmung zu den Gesetzen zurückgegriffen. Daneben spielten auch kleinere Zugeständnisse eine Rolle, die den letzten

entschiedenen Gegnern das Zustimmung erleichterten. Diese Zugeständnisse wurden zwar im Vermittlungsausschuss später wieder aus den Gesetzestexten entfernt, dennoch fielen sie der Regierung und Fraktionsführung nicht leicht, da sie eine Einigung mit den unionsgeführten Ländern in diesem Ausschuss erschwerten. Auch nach dem Parteitag hatte es somit noch die Möglichkeit gegeben, Veränderungen zu erreichen. Interessant ist die dargestellte Tatsache, dass es der Regierung mit dem Parteitag und der dortigen großen Mehrheit für die Agenda 2010 gelungen ist, den Widerstand in der Fraktion zu minimieren. Zahlreiche Abgeordnete, die zuvor noch erklärte Gegner des Programms waren, beugten sich danach der Ansicht der Parteimehrheit. Solange die Parteiführung die Einberufung eines Sonderparteitages abgelehnt hatte, gingen viele der Gegner des Programms noch davon aus, dass sich eine Mehrheit in der Partei gegen die Reformpläne aussprechen würde und der Widerstand in der Fraktion dadurch Unterstützung erhalten würde.

Die Betrachtung des Willensbildungsprozesses zur Agenda 2010 hat ergeben, dass sich die Regierung und Parteiführung mit ihrem Programm gegen erheblichen Widerstand aus der eigenen Fraktion und der Partei durchsetzen konnte, ohne erhebliche Zugeständnisse machen zu müssen. Dafür wurden, wie eben beschrieben, zahlreiche Machtressourcen der Parteiführung eingesetzt. Die Mittel, die zur Durchsetzung auf dem Sonderparteitag eingesetzt wurden, entsprechen weitestgehend den eingangs in dieser Arbeit beschriebenen Erkenntnissen aus der empirischen Literatur. Die Bündelung des Programms in einem Leitantrag verbunden mit einer Rücktrittsdrohung, die Kontrolle über die Antragskommission und auch bedingt über die Rednerlisten entspricht dem schon zuvor in empirischen Arbeiten beschriebenen Vorgehen. Die Beschreibung der Parteitage als „Heerschauen“ ohne öffentliche Diskussion trifft indes nicht zu. Im Gegenteil, die Auseinandersetzungen zwischen Gegnern und Befürwortern der Agenda 2010 wurden lautstark und öffentlich ausgetragen, sowohl auf den Parteitagen als auch auf den Regionalkonferenzen und im politischen Alltagsgeschäft.

Die in der Literatur beschriebene Kontrolle der Regierung über die Fraktion kann nur bedingt mit den Erkenntnissen aus dieser Arbeit bestätigt werden. Die beschriebene Einflusslosigkeit der Fraktion trifft weitestgehend zu, wenngleich an einigen Stellen entscheidende Zugeständnisse der Regierung erwirkt werden konnten. Die absolute Kontrolle des Diskussionsprozesses in der Fraktion durch den Fraktionsvorstand kann hingegen nicht bestätigt werden. Es wurde im Gegenteil sehr intensiv und ausführlich über verschiedene Standpunkte diskutiert. Auch drangen zur Regierungslinie oppositionelle Meinungen nach außen. Die Behauptung, dass kritische Äußerungen mit Beginn der Regierungsbeteiligung verstummen, kann angesichts des Mitgliederbegehrens, das von Abgeordneten der SPD-Fraktion eingeleitet wurde und mit großer medialer Aufmerksamkeit verfolgt wurde, nicht bestätigt werden.

Lösches Beschreibung der SPD als „lose verkoppelte Anarchie“ beschreibt den Willensbildungsprozess in Teilen recht gut. Die stark fragmentierte SPD mit ihren zahlreichen Gruppierungen und Arbeitsgemeinschaften lieferte während des Willensbildungsprozesses ein sehr uneinheitliches Bild ab. Auch in sich waren einzelne Gruppierungen wie beispielsweise

die Jusos oder die Parlamentarische Linke uneinig über Ziele und Vorgehensweisen. Es gab innerhalb der Partei weit auseinander gehende Meinungen zur Agenda 2010 und die Partei wurde nach außen nicht einheitlich vertreten. Dennoch trifft ein zentraler Aspekt Lösches Beschreibung, dass nämlich die Willensbildung nicht von „oben nach unten“ verläuft, sondern durch ständig neue ad hoc-Koalitionen immer wieder neue Mehrheiten in der Partei entstehen, nicht zu. Im Gegenteil, die Parteiführung hat ihr Programm trotz erheblichen Widerstands ohne große Zugeständnisse an die Partei durchsetzen können. Dies entspricht eher der Beschreibung der SPD als oligarchische Organisation durch Michels. Einige Mittel der Durchsetzung der Parteiführung gegenüber der Partei, die Michels beschreibt, treffen nach wie vor zu. So zum Beispiel die Methoden der Rücktrittsdrohung und der Manipulation der Parteitage.

Die Beschreibung Daltons, dass die politische Macht in der Parteispitze der SPD anzutreffen ist, kann mit den Erkenntnissen dieser Arbeit bestätigt werden. Die Beschreibung Müllers, dass die innere Ordnung der Parteien auf dem Gegensatz der Parteiführung einerseits und der Gruppe der Mitglieder und ihrer Vertreter andererseits beruhe, kann anhand der hier gemachten Erkenntnisse nicht unterstützt werden. Die SPD war vielmehr in Gegner und Befürworter der Agenda 2010 aufgeteilt, als in ein „oben und unten“. Zahlreiche Landes- und Bezirksvertreter, innerparteiliche Gruppierungen wie der Seeheimer Kreis, aber auch viele Mitglieder unterstützten den Kurs der Parteiführung. Auch Michels Beschreibung der SPD als oligarchischer Organisation muss vor dem Hintergrund der Erkenntnisse dieser Arbeit insofern relativiert werden, als dass es der SPD-Parteiführung nicht gelang, ihr Programm ohne jegliche Zugeständnisse durchzusetzen.

Eine abschließende Bewertung des Willensbildungsprozesses zur Agenda 2010 in der SPD hinsichtlich des Prinzips der innerparteilichen Demokratie kann nicht eindeutig gegeben werden. Das beschriebene Vorgehen der Parteiführung zur Durchsetzung ihres Programms ist sicherlich, insbesondere aufgrund der nachträglich gezeigten Diskussionsbereitschaft auf den Regionalkonferenzen und einigen Zugeständnissen im Vorfeld des Sonderparteitages, nicht als rücksichtslos, aber dennoch als sehr bestimmtes Vorgehen zu bezeichnen. Auch die Aussagen der überwiegenden Mehrheit der Gesprächspartner sahen diesen Willensbildungsprozess äußerst kritisch.

Anfangs wurden unterschiedliche Konzepte innerparteilicher Demokratie eingeführt. Vor dem Hintergrund eines transmissionsparadigmatischen Demokratiemodells stellt der hier analysierte Willensbildungsprozess zur Agenda 2010 in der SPD einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Prinzip der innerparteilichen Demokratie dar. Willensbildungsprozesse sollten diesem Modell zufolge grundsätzlich von „unten nach oben“ verlaufen. Das war im vorliegenden Fall keineswegs gegeben. Geht man jedoch von einem integrationsparadigmatischen Demokratiemodell aus, so kann ein solcher Verstoß nicht festgestellt werden, da die Politikformulierung in diesem Modell von der Parteiführung ausgeht und einfache Mitglieder lediglich über die Beteiligung an der Personalrekrutierung auf die Politikinhalte Einfluss haben. Allerdings geht dieses Modell auch von einer zugangsoffenen und pluralistischen Parteispitze aus, die sich aufgrund ihrer internen

Konkurrenz gegenseitig kontrolliert und ausbalanciert. Eine wirklich ernstzunehmende Gegenelite hat es in diesem Prozess jedoch nicht gegeben. Der Widerstand ging vielmehr von einfachen Mitgliedern der Bundestagsfraktion und von den Bezirks- und Unterbezirksebenen aus. Hätte es eine annähernd gleichwertige Gegenelite gegeben, wären vermutlich auch wesentlich weniger Mitglieder während dieser Phase mit der Begründung, sich in der Politik der Partei nicht mehr wieder zu erkennen, aus der Partei ausgetreten. Die Gespräche mit den Interviewpartnern haben jedoch auch deutlich gezeigt, dass es sich um einen weitestgehend einmaligen Prozess gehandelt hat. Zwar wurde dem Parteivorsitzenden und Bundeskanzler Gerhard Schröder des Öfteren ein ähnliches Verhalten bescheinigt, jedoch war man sich in der Einschätzung einig, dass sich diese Vorgehensweise zumindest in einer so deutlichen Art nicht sehr schnell wiederholen wird. Im Gegensatz hierzu stehen sowohl die Antrittsreden der Vorsitzenden Platzeck und Beck als auch deren Umgang mit der Partei in der Praxis. Sie hätten gezeigt, dass man aus dem Prozess der Willensbildung zur Agenda 2010 deutliche Konsequenzen gezogen hat.

Literaturverzeichnis

- Adomeit, Klaus (2004):** Die Agenda 2010 und das Arbeitsrecht. Eine Reform im Kampf gegen Widerstände. München: Olzog Verlag GmbH.
- Alemann, Ulrich von (2003a):** Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Alemann, Ulrich von (2003b):** Der Zittersieg der SPD: Mit einem blauen und grünen Auge davon gekommen. In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002. Opladen: Leske + Budrich.
- Alemann, Ulrich von; Thelse Godewerth (2005):** Die Parteiorganisation der SPD. Erfolgreiches Scheitern? In: Schmid, Josef; Udo Zolleis: Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Becker, Bernd (2001):** New Labour – Modernisierung der SPD – Dritte Wege? In: Hirscher, Gerhard; Roland Sturm (Hrsg.): Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik. München: Olzog Verlag GmbH, S. 96-113.
- Bell, David S. (2003):** French Socialists: Refusing the “Third Way”. In: Hargrove, Erwin C.: The Future of the Democratic Left in Industrial Democracies. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Berg, Jan; Horand Knauf (2003):** Der Oskar-Bazillus. In: Der Spiegel 39/03, S. 32-34.
- Berthold, Norbert; Sascha von Berchem (2003):** Job-AQTIV, Hartz, Agenda 2010 – Aufbruch zu neuen Ufern oder viel Lärm um Nichts? In: Berthold, Norbert (Hg.): Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Nr. 66.
- Beyme, Klaus von (2000):** Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bischoff, Joachim; Richard Detje (1999):** Widersprüche der ‚Neuen Mitte‘. Strategie zur Bändigung des Kapitalismus. In: Dörre, Klaus; Leo Panitch; Bodo Zeuner (Hrsg.): Die Strategie der ‚Neuen Mitte‘. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei? Hamburg: VSA-Verlag, S. 25–49.
- Blair, Tony; Gerhard Schröder (1999):** Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Jahrgang 44, Vol. 7, S. 887-900.
- Bogumil, Jörg; Josef Schmid (2001):** Politik in Organisationen: Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich.
- Braunthal, Gerard (2003):** The SPD, the Welfare State, and Agenda 2010. In: German Politics & Society, Vol. 21, No. 4. New York: Berghahn Books, S. 1–29.
- Callaghan, John (2003):** Social Democracy in Transition. In: Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics, Vol. 56, No. 1. Oxford University Press, S. 125–140.
- Camerra-Rowe, Pamela (2004):** Agenda 2010: Redefining German Social Democracy. In: German Politics and Society, Vol. 22, No. 1, New York, S. 1-30.
- Dalton, Russell J. (1993):** Politics in Germany. New York.
- Deken, Johan Jeroen De (1999):** The German Social Democratic Party. In: Ladrech, Robert; Philippe Malière (Hrsg.): Social Democratic Parties in the European Union. History, Organization, Policies. London: MacMillan Press Ltd., S. 79-94.
- Detmer, Markus; Konstantin von Hammerstein; Horand Knauf; Roland Nelies (2003):** Explosives Gemisch. In: Der Spiegel 15/03, S. 60-66.
- Dittberner, Jürgen (1973):** Die Parteitage von CDU und SPD. In: Dittberner, Jürgen; Rolf

Ebbighausen (Hrsg.): Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 82-108.

Dittberner, Jürgen (2004): Sind die Parteien noch zu retten? Berlin: Logos-Verlag.

Dörre, Klaus (1999): Die SPD in der Zerreißprobe. Auf dem ‚Dritten Weg‘. In: Dörre, Klaus; Leo Panitch; Bodo Zeuner (Hrsg.): Die Strategie der ‚Neuen Mitte‘. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei? Hamburg: VSA-Verlag, S. 6–24.

Düwell, Franz Josef; Joachim Weyand (2004): Agenda 2010: Neues Recht bei Kündigung und Abfindung. Köln: Deubner Verlag.

Ebbighausen, Rolf (1969): Die Krise der Parteiendemokratie und die Parteiensoziologie. Berlin: Duncker & Humblot.

Egle, Christoph (2006): Deutschland. In: Merkel, Wolfgang; Christoph Egle; Christian Henkes; Tobias Ostheim; Alexander Petring (Hrsg.): Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 154–196.

Eilders, Christiane; Kati Degenhardt; Patrick Herrmann; Monika von der Lippe (2004): Surfing the Tide: An Analysis of Party and Issue Coverage in the National Election Campaign 2002. In: German Politics, Vol. 13, No. 2, Taylor & Francis Ltd, S. 218-242.

Flick, Uwe (2005): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Gebauer, Annetkatrin (2005): Der Richtungsstreit in der SPD. Seeheimer Kreis und Neue Linke im innerparteilichen Machtkampf. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie. Frankfurt am Main.

Giddens, Anthony (1999): Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Gohr, Antonia; Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.) (2003): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Gonitzke, Andreas (2004): „Innerparteiliche Demokratie“ in Deutschland. Das kritische Konzept und die Parteien im 20. Jahrhundert. München: Martin Meidenbauer Verlagsbuchhandlung.

Greven, Michael Th. (1977): Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD. Meisenheim am Glan: Verlag Anton Hain.

Hammerstein, Konstantin von; Jan Fleischhauer; Michael Sauga; Ulrich Schäfer (2003): Das Jahr der Risiken. In: Der Siegel 01/03, S. 25-32.

Heimann, Siegfried (1993): Die Sozialdemokratie: Forschungsstand und offene Fragen. In: Niedermayer, Oskar; Richard Stöss (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 147-186.

Heinze, Rolf G.; Josef Schmid; Christoph Strünck (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.

Hesse; Joachim Jens; Thomas Ellwein (1997): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text. 8. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hesse, Konrad (2002): Einführung: 30 Jahre Parteiengesetz. In: Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.): 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland. Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hogwood, Patricia (2004): The Chancellor-Candidates and the Campaign. In: German Politics, Vol. 13, No. 2. Taylor & Francis, S. 243–267.

Hombach, Bodo (1998): Aufbruch. Die Politik der neuen Mitte. München.

- Hoyer, Norbert Thomas (1976):** Innerparteiliche Demokratie und die Aufgabe der Mitgliederzeitschriften von Parteien. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- Iral, Hubert (1999):** Deutsche und Britische Volksparteien. Zentrale Herausforderungen und Zukunftsperspektiven an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Bonn: Holos-Verlag.
- Jaspers, Karl (1966):** Wohin treibt die Bundesrepublik? München: R. Piper & Co. Verlag. Neuauflage 1988.
- Jospin, Lionel (1999):** Beitrag der Sozialistischen Partei Frankreichs zum 21. Kongress der Sozialistischen Internationale. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44. Jahrgang, Vol. 11, S. 1391-1402.
- Jun, Uwe (2000):** Die Transformation der Sozialdemokratie. Der Dritte Weg, New Labour und die SPD. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft. 10. Jahrgang, Heft 4, S. 1501–1530.
- Jun, Uwe (2003):** The Changing SPD in the Schröder Era. In: Hargrove, Erwin C. (2003): The Future of the Democratic Left in Industrial Democracies. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Kahrs, Johannes; Sandra Viehbeck (Hrsg.) (2005):** In der Mitte der Partei. Gründung, Geschichte und Wirken des Seeheimer Kreises. Berlin: printjob24.de.
- Kindler, Holger; Ada-Charlotte Regelman; Marco Tullney (Hrsg.) (2004):** Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats. Hamburg: vsa-verlag.
- Kurdjuweit, Dirk; Roland Nelles; Gabor Steingart (2003):** Reden um zu überleben. In: Der Spiegel 11/03, S. 22-26.
- Lamnek, Siegfried (2005):** Qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz Verlag.
- Lösche, Peter; Franz Walter (1992):** Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei. Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur deutschen Vereinigung. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Lösche, Peter (1993):** Lose verkoppelte Anarchie. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jahrgang 1993, Nr. 43, S. 34-45.
- Lösche, Peter (1996):** SPD, Demokratische Partei und Labour Party: Konvergenzen und Differenzen. In: Borchert, Jens; Lutz Golsch; Uwe Jun; Peter Lösche (Hrsg.): Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel. Opladen: Leske + Budrich.
- Lohmar, Ulrich (1963):** Innerparteiliche Demokratie. Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Lutz, Susanne (2003a):** Schluss mit Sparen. In: Vorwärts 03/03, S. 19.
- Lutz, Susanne (2003b):** Jenseits von Links und Rechts. In: Vorwärts 04/03, S. 18.
- Maier, Jürgen; Hans Rattinger (2004):** Economic Conditions and Voting Behaviour in German Federal Elections, 1994-2002. In: German Politics, Vol. 13, No. 2. Taylor & Francis Ltd, S. 201-217.
- Marlière, Philippe (1999):** Introduction: European Social Democracy in Situ. In: Ladrech, Robert; Philippe Marlière (Hrsg.): Social Democratic Parties in the European Union. History, Organization, Policies. London: MacMillan Press Ltd., S. 1–15.
- Marschall, Stefan (2001):** Parteien und Internet. Auf dem Weg zu internet-basierten Mitgliederparteien. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B10, S. 38-46.
- Mayring, Philipp (1995):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundfragen und Techniken. Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- Mayring, Philipp (1996):** Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Merkel, Wolfgang (2000):** Der ‚Dritte Weg‘ und der Revisionismusstreit der Sozialdemokratie am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Hinrichs, Karl; Herbert Kitschelt;

- Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt: Campus Verlag, S. 263–290.
- Meyer, Thomas (1998):** Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz.
- Meyer, Thomas (2004):** Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit. In: Politische Vierteljahresschrift, Jahrgang 45, Heft 2, S. 181–190.
- Michels, Robert (1970):** Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag. Neudruck der 2. Auflage. Erstauflage 1911.
- Müller, Ute (1967):** Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien. Mainz: v. Hase & Koehler Verlag.
- Niedermayer, Oskar (1993):** Innerparteiliche Demokratie. In: Niedermayer, Oskar; Richard Stöss (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 230–250.
- Niedermayer, Oskar (2005):** Parteimitglieder seit 1990: Version I/2005. <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osi/osz/forschng.htm#Mitglieder>, abgerufen am 23.03.2006.
- Padgett, Stephen (2003):** Germany: Modernising the Left by Stealth. In: Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics, Vol. 56, No. 1. Oxford University Press, S. 38–57.
- Rudzio, Wolfgang (1996):** Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich. 4. Auflage.
- Schiefer, Bernd; Michael Worzalla (2004):** Agenda 2010: Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt. München: Luchterhand.
- Schmid, Josef (1990):** Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, Josef; Wolfgang Schroeder (2001a):** Großbritannien: Vom Musterland des Konservatismus zum Mutterland der neuen Sozialdemokratie. In: Schroeder, Wolfgang (Hg.): Neue Balance zwischen Markt und Staat. Schwalbach: wochenschau-verlag, S. 1-14.
- Schmid, Josef; Georg Picot (2001b):** „Welfare to work“ bei Blair und Schröder – eine Idee, zwei Realitäten? In: Hirscher, Gerhard; Roland Sturm (Hrsg.): Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik. München: Olzog Verlag GmbH, S. 229–264.
- Schmid, Josef; Udo Zolleis (2005):** Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schröder, Gerhard (2006):** Entscheidungen. Mein Leben in der Politik. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag.
- Schüttemeyer, Susanne S. (1987):** Innerparteiliche Demokratie: „Ehernes Gesetz der Oligarchie“? In: Haungs, Peter; Eckhard Jesse (Hrsg.): Parteien in der Krise. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- See, Hans (1972):** Volkspartei im Klassenstaat oder das Dilemma der innerparteilichen Demokratie. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH.
- Seidel, Klaus (1998):** Direkte Demokratie in der innerparteilichen Willensbildung. Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften.
- Shaw, Eric (1996):** Von „Old Labour“ zu „New Labour“: Die Transformation der britischen Sozialdemokratie. In: Borchert, Jens; Lutz Golsch; Uwe Jun; Peter Lösche (Hrsg.): Das sozialdemokratische Modell. Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Shaw, Eric; D. S. Bell (Hrsg.) (2003):** What’s Left? The Left in Europe Today. In: Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics, Vol. 56, No. 1. Oxford University Press.

- Sontheimer, Kurt (1967):** Der demokratische Prozeß in den Parteien. In: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hg.): Parteien, Wahlrecht, Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stablein, Ralph (1999):** Data in Organization Studies. In: Clegg, Stewart R.; Cynthia Hardy (Hrsg.): Studying Organization. Theory & Method. London: Sage Publications, S. 255-271.
- Stein, Peter (2003):** Bestandsschutz und Agenda 2010. In: Kritische Justiz, Nr. 36. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 401-419.
- Stöss, Richard; Oskar Niedermayer (2000):** Zwischen Anpassung und Profilierung: Die SPD an der Schwelle zum neuen Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B5, S. 3–11.
- Stroh, Astrid (2004):** Die SPD im europäischen Einigungsprozeß. Organisation und innerparteiliche Willensbildung in der Europapolitik von 1979 bis 1998. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Stubbe-da Luz, Helmut (1994):** Parteiendiktatur. Die Lüge von der ‚innerparteilichen Demokratie‘. Frankfurt am Main: Verlag Ullstein GmbH.
- Suntum, Ulrich van (2006):** Masterplan Deutschland. Mit dem Prinzip Einfachheit zurück zum Erfolg. München: dtv GmbH und Co. KG.
- Thompson, Peter (2004):** Agenda 2010: German social democracy and the market state. In: Debatte, Vol. 12, No. 1, Oxford, S. 9-24.
- Trautmann, Helmut (1975):** Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Walter, Franz (2002):** Die SPD: Vom Proletariat zur Neuen Mitte. Berlin: Alexander Fest Verlag.
- Wendl, Michael (1999):** Die Faszination des ‚einfachen Denkens‘. Eine Ideologiekritik der Politischen Ökonomie des ‚Dritten Weges‘. In: Dörre, Klaus; Leo Panitch; Bodo Zeuner (Hrsg.): Die Strategie der ‚Neuen Mitte‘. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei? Hamburg: VSA-Verlag, S. 148–158.
- Weyand, Joachim; Franz Josef Düwell (2005):** Das neue Arbeitsrecht: Hartz-Gesetze und Agenda 2010 in der arbeits- und sozialrechtlichen Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wichard, Rudolf (1977):** Parteien in der Demokratie. Eine Einführung in die allgemeine Parteienlehre. Hildesheim: Georg Olms Verlag.
- Wickham-Jones, Mark (2003):** From Reformism to Resignation and Remedialism? Labour's Trajectory Through British Politics. In: Hargrove, Erwin C.: The Future of the Democratic Left in Industrial Democracies. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Wiesendahl, Elmar (1980):** Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Yin, Robert K. (1984):** Case Study Research. Design and Methods. London: Sage Publications Inc.
- Zeuner, Bodo (1969):** Innerparteiliche Demokratie. Berlin: Colloquium Verlag Otto H. Hess.

Gesetze, Reden, SPD-Internetseiten und sonstige Materialien

Anträge zum außerordentlichen Parteitag der SPD.

Berlin Estrel Convention Center. 01. Juni 2003. <http://juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1362944/Antragsbuch%20BPT%20Juni%202003.pdf>, abgerufen am 02.05.2006.

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. Juli 1967.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

Mut zur Veränderung. Leitantrag des SPD-Parteivorstands zum Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Berlin. Fassung der Antragskommission. <http://juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1362946/Leitantrag%20AK%20Synopse%20030519.pdf>, abgerufen am 02.05.2006.

Pronold, Florian (2003): Und sie bewegt sich doch. Eine kritische Bilanz des Mitgliederbegehrens.

Schröder, Gerhard (2003): Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag. <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Agenda-2010-,9768/Regierungserklaerung.htm>, abgerufen am 10.10.2005.

Schröder, Gerhard: Schlussstatement. Regionalkonferenz Bonn, 28.04.2003.

Seeheimer Kreis (2003): „Mut zur Veränderung“. Agenda 2010: Reformen für Deutschland. Presseerklärung zum Leitantrag des SPD-Parteivorstandes und zur Auseinandersetzung um die Agenda 2010.

SPD (1989): Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.

SPD (2002): Erneuerung und Zusammenhalt – Wir in Deutschland. Regierungsprogramm 2002-2006. Beschluss des außerordentlichen Bundesparteitags in Berlin. 2. Juni 2002.

SPD-Parteivorstand (2005): Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Art. Nr. 8700000. Berlin.

SPD 2006a: Parteimitglieder. <http://www.spd.de/menu/1682167>, abgerufen am 15.10.2006.

SPD 2006b: Landesverbände und Bezirke. <http://www.spd.de/menu/1681951>, abgerufen am 20.06.2006.

SPD 2006c: Arbeitsgemeinschaften. <http://www.spd.de/menu/1682176>, abgerufen am 20.06.2006.

SPD 2006d: Demokratie in der SPD. Organisationsaufbau. <http://www.spd.de/menu/1682092>, abgerufen am 12.08.2006.

Strategiepapier aus dem Kanzleramt (2002): Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit.

Unterzeichnerkreis Mitgliederbegehren (2003): Bornheimer Erklärung: Wir machen weiter! 15. Juni 2003, Frankfurt am Main.

Wege zu einem neuen Fortschritt. Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Innovation und Nachhaltigkeit, Wachstum und Arbeit“. Zweiter Leitantrag des Parteivorstandes. <http://www.juni2003.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1362949/Perspektivantrag%20Synopse%20030519.pdf>

Wir sind die Partei! Das SPD-Mitgliederbegehren.