

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ernst-August Roloff

Demokratie ohne Parteien?

Winfried Steffani

Zur Kritik am Parteienstaat  
und zur Rolle der Opposition

B 45/65

10. November 1965

Ernst-August Roloff, Dr. phil., Studienrat und Diplom-Psychologe, geb. 28. Mai 1926 in Braunschweig, seit 1952 im Höheren Schuldienst in Braunschweig, Fachreferent für Psychologie und Politische Bildung im DGB, lange Jahre in führenden Stellungen in der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Bürgertum und Nationalsozialismus 1930—1933. Braunschweigs Weg ins Dritte Reich, Hannover 1961; Braunschweig und der Staat von Weimar. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft 1918—1933, Braunschweig 1964; Zeitschriftenaufsätze zur Zeitgeschichte, zur Didaktik und Methodik der politischen Bildung und zur pädagogischen Psychologie.

Winfried Steffani, Dr. phil., Diplom-Politologe, geb. 1927 in Znin (Westpreußen), Wiss. Assistent am John F. Kennedy-Institut für Amerikastudien der Freien Universität Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtages zur Zeit der Weimarer Republik, 1960; Funktion und Kompetenz parlamentarischer Untersuchungsausschüsse, 1960; Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat, 1962; Cannon ist tot, lang lebe Mahon! — Seniorität im amerikanischen Kongreß, 1964; Offene Fragen nach Johnsons Wahlsieg, 1964.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## - Demokratie ohne Parteien? -

## Entwicklungstendenzen parlamentarischer Regierungsformen

Der letzte Bundestagswahlkampf hat wieder einmal die Frage aufgeworfen, wieweit es in der Bundesrepublik noch grundsätzliche Unterschiede zwischen den großen Parteien gibt. Daß die Opposition keine echte Alternative zur Regierungspolitik mehr anzubieten habe, ist keineswegs eine nur bei uns gehörte Behauptung. Manfred Friedrich hat vielmehr denselben Tatbestand in einer 1962 erschienenen Broschüre<sup>1)</sup> auch für Schweden und England konstatiert. Danach hat bereits im Jahre 1955 das englische Wochenblatt „Manchester Guardian Weekly“ über das Unterhaus geschrieben: „Ein Besucher aus einem anderen Lande könnte den Eindruck gewinnen, wir seien ein Ein-Parteien-Staat geworden.“ Diesen Eindruck bestätigt eine englische Repräsentativumfrage aus dem Jahre 1959, nach der etwa 40 % der Labourwähler keine grundlegenden Unterschiede zwischen den beiden großen britischen Parteien angeben konnten. Der letzte Wahlkampf, der die Labour Party, genauer Mr. Wilson, mit einer knappen Mehrheit zur Regierung verholfen hat, könnte diesen Eindruck allerdings mindern, indessen wußte jedermann, daß nach einem Laboursieg die praktische Politik doch nicht grundsätzlich und sofort anders werden würde als unter der konservativen Regierung. Und vor allem: Der Regierungswechsel bedeutete mehr eine persönliche Niederlage des konservativen Premierministers als eine sachliche Zustimmung zur Labourpartei. Die Einstellung des britischen Durchschnittswählers ist durchweg weniger auf die weltanschaulichen Differenzen der Parteien orientiert als vielmehr auf die Persönlichkeit des Regierungschefs, als dessen Deckungsmann er auch den von ihm zu wäh-

lenden Wahlkreiskandidaten auffaßt<sup>2)</sup>. Deshalb waren zahlreiche Kenner der britischen Verhältnisse auch nicht geneigt, Wilson echte Chancen für das höchste Regierungsamt einzuräumen, als er zum Parteiführer gewählt wurde, denn er galt als ein Mann des linken Flügels, der gerade die Wähler der bürgerlichen Mitte, auf die er für einen Wahlsieg angewiesen war, abstoßen würde. Seine Re-

**Winfried Steffani:**

**Zur Kritik am Parteienstaat  
und zur Rolle der Opposition . . . . S. 17**

gierungsmannschaft hat Wilson dann auch folgerichtig zum größten Teil vom gemäßigten rechten Flügel holen müssen.

Ähnliche Überlegungen gelten überall da, wo es faktisch eine Parlamentsregierung mit zwei Fronten — Regierung und Opposition — gibt. Beide Gruppen brauchen, um die Mehrheit zu gewinnen, genau die gleichen Wählerkreise, zu denen auch die zahlenmäßig meist nicht einmal besonders große Gruppe der in England und den USA „floating voters“ genannten „Unpolitischen“<sup>3)</sup> gehört. Oft sind es in einem Wahlkreis nur wenige hundert oder tausend Stimmen, die den Ausschlag geben, aber die hierin enthaltenen Interessen, Wünsche, Vorurteile, Einstellungen, images und Gefühle bestimmen weitgehend den Wahlkampf beider Gruppen. Gelingt es der Partei, die auf diese Weise die Mehrheit und die

**Die Autoren der Beiträge dieser Ausgabe setzen sich mit zum Teil provozierenden Thesen mit dem System des Parteienstaates auseinander und kommen dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen und Folgerungen. Schon daraus ergibt sich, daß es sich lediglich um Meinungsäußerungen der Verfasser handelt, die sich mit den Auffassungen der herausgebenden Stelle keineswegs in allen Punkten decken. Die Diskussion des Themas wird fortgesetzt.**

<sup>1)</sup> Opposition ohne Alternative? Köln 1962, S. 76. Friedrich beruft sich einerseits hier auf Ralph Miliband, *Parliamentary Socialism. A Study in the Politics of Labour*, London 1961, und Hans-Oskar Wilde, *England — Weg der Mitte*, Stuttgart 1959.

<sup>2)</sup> Die „unbedingte Beherrschung des Unterhauses durch das Kabinett“ und die daraus folgenden politischen Strukturwandlungen der brit. Demokratie legt eine neue Studie von Karl Loewenstein dar: *Der britische Parlamentarismus, Entstehung und Gestalt*, Reinbek b. Hamburg, 1964, S. 111 ff.

<sup>3)</sup> Hierzu Theodor Eschenburg, *Über das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie*, in dem 1964 in München erschienenen Sammelband „Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker“.

Regierung errungen hat, die Wünsche dieser Schicht zu befriedigen, ohne damit am anderen Flügel zu starke innerparteiliche Opposition heraufbeschworen zu haben, dann hat die Opposition kaum Aussicht, die Mehrheit von der Notwendigkeit eines Regierungswechsels zu überzeugen, es sei denn, sie versucht, neue Wünsche zu wecken, die von der Regierung noch nicht oder nur ungenügend erfüllt wurden. Sie gerät dann allerdings leicht in die Gefahr, ungläubwürdige Versprechungen zu machen. Eine andere Gelegenheit bietet sich nur, wenn innen- oder außenpolitische Krisen katastrophalen Ausmaßes eindeutig in die Verantwortung der Regierung verwiesen werden können oder die Regierenden charakterlich versagen.

Da Schweden sowohl von außenpolitischen Krisen verschont geblieben ist als auch zügig einen totalen Wohlfahrtsstaat ausgebaut hat, behauptet sich dort seit 1932 ununterbrochen die Sozialdemokratische Partei in der Regierung, seit 1936 sogar meist mit absoluter Mehrheit, wenn auch zur Zeit nur mit 117 gegenüber 116 Mandaten einer völlig zersplitterten Opposition. Solange der schwedischen Sozialdemokratie keine geschlossene Opposition entgegentritt, also die Bevölkerung sich nicht zum Zwei-Parteien-System entschließt, besteht keine Aussicht auf einen Regierungswechsel<sup>3a)</sup>. Es wird dies vermutlich nur unter Verzicht auf die bisherigen bürgerlichen liberalen und konservativen Parteien möglich sein; aber der Versuch der neuen „Christlich-demokratischen Sammlung“, das Vorbild der Christlich-demokratischen Parteien Italiens und der Bundesrepublik zu kopieren, ist jedenfalls vorläufig gescheitert. Angesichts der Zufriedenheit des größten Teils der schwedischen Bevölkerung müßte sich eine solche Partei auch in manchen Dingen sozialdemokratischer als die Sozialdemokraten geben, was es ihrem Ministerpräsidenten Erlander leicht macht, der Opposition Konzeptionslosigkeit vorzuwerfen.

Wenn Friedrich recht hat, daß „der Inhaltsverlust aller politischen Richtungen“ in England, Schweden und der Bundesrepublik mit der zunehmenden Festigung des Wohlfahrt-

<sup>3a)</sup> In Norwegen ist es den bürgerlichen Parteien unter ganz ähnlichen Umständen dennoch gelungen, die seit dreißig Jahren regierende Arbeiterpartei in die Opposition zu schicken. Die Gründe dafür können hier jedoch nicht mehr analysiert werden, da dieser Aufsatz bereits vor einiger Zeit abgeschlossen worden ist.

staates in einer Wohlstandsgesellschaft zusammenhängt, dann müßten derartige Tendenzen mit steigendem Wohlstand und zunehmender Staatsfürsorge auch in anderen Staaten zu erwarten sein. Ganz sicher ist aber, daß allein das Zwei-Parteien-System dazu zwingt, daß sich beide von der Weltanschauungs- und Prinzipienpolitik zur Realpolitik wenden und immer deutlicher an Radikalität extremer Auffassungen verlieren, weil beide Gruppen dieselbe — im Grunde unpolitische — Wählerschicht zwischen den Fronten ansprechen müssen.

In den *Vereinigten Staaten* von Amerika sind die beiden großen Parteien, im Unterschied zu den großen europäischen, von eh und je weder Weltanschauungs- noch Standes- oder Klassenparteien gewesen. Ursprünglich spielte sich im Kampf der beiden Parteien die tiefgreifende Auseinandersetzung zwischen den Süd- und den Nordstaaten der Atlantikküste ab. Inzwischen sind die USA territorial und sozial längst über diesen Strukturunterschied weit hinausgewachsen, die beiden alten Gruppen bilden lediglich extreme Flügel in den Parteien. Das Merkwürdige ist, daß die „Konservativen“ des Südens den linken Flügel der Demokraten bilden (obwohl die europäischen Vorstellungen von „links“ und „rechts“ hier überhaupt nicht angebracht erscheinen), der „rechte“ Flügel der Republikaner aber ebenfalls aus „Konservativen“ (Goldwater) besteht. Die große Mehrheit beider Wählergruppen ist aber so weitgehend liberal, daß in der Mitte kaum noch Differenzen zwischen den Parteien erkennbar sind. Joachim Schwelien bezeichnete in einer jüngst erschienenen Broschüre<sup>4)</sup> „die Identität dieser beiden Parteien“ als „frappierend“, womit er allerdings nicht „Identität“, sondern Ähnlichkeit gemeint haben dürfte. Auch hier hat nur scheinbar der letzte Wahlkampf zwischen Johnson und Goldwater einen anderen Eindruck erweckt, da die Republikaner wider alle Wahlvernunft einen Mann des extremen „rechten“ Flügels nominiert haben. In Wahrheit sind die Differenzen zwischen den „Flügeln“, die auch Riker<sup>5)</sup> als das Kennzeichen der amerikanischen Parteien betrachtet, größer als zwischen den gemäßigten Flügeln beider Konkurrenten. Schwelien berichtet, man habe

<sup>4)</sup> Wer regiert Amerika?, Stuttgart 1964, S. 36 ff.

<sup>5)</sup> William H. Riker, Schwäche und Stärke der Demokratie, Köln 1958.

den beiden republikanischen Bewerbern Rockefeller und Scranton, die beide die Opposition gegen Goldwater führten, vorgeworfen, „sie suchten keine Alternative zur Politik des Präsidenten, sondern sie stünden auf dem Boden seines Programms und versprächen der Öffentlichkeit nicht mehr als eben dieses Programm besser als ein demokratischer Chef der Exekutive zu verwirklichen.“ Ähnlich lauten bekanntlich solche Sätze auch bei uns. Aber anders wäre, wie der letzte Wahlkampf gezeigt hat, die demokratische Mehrheit kaum zu beseitigen. Roosevelts Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der unter seiner Führung erfolgte Aufstieg zur beherrschenden Weltmacht machen es den Republikanern nur dann leicht, wenn die Demokraten einmal weniger überzeugende Kandidaten anbieten, die dem Image der Massen nicht so entsprechen, wie der Republikaner Eisenhower oder — ganz anders geartet — der Demokrat Kennedy.

Der bemerkenswerteste Unterschied zwischen den amerikanischen und den traditionellen europäischen Parteien ist die Tatsache, daß sie keine Mitgliederparteien sind, sondern Managerunternehmen, die die Aufgabe haben, Persönlichkeiten „aufzubauen“ und „durchzupauken“ unter radikaler Ausnutzung moderner Werbe- und Propagandamethoden in den Massenmedien und im Volke unmittelbar. Die „Stärke“ der Parteien wird bestimmt durch die Anzahl der Bürger, die sich in den Parteibüros als Sympathisierende eingetragen haben, ohne damit allerdings verpflichtet zu sein, nun auch in der entscheidenden Wahl für den Kandidaten dieser Partei zu stimmen. Auf diese Weise war 1964 der demokratische Parteikonvent von doppelt so vielen „Delegierten“ beschickt wie der republikanische. So ist es zu erklären, daß sich, wie der Amerikaner Riker angibt, zwar rund 80 % der Wähler als „Anhänger“ einer der Parteien bezeichnen, aber im Grunde doch „die Mehrheit der Wähler den Parteien auch heute noch mißtraut.“ Von entscheidender Bedeutung ist aber Rikers folgende Feststellung: „Etwa Zweidrittel aller Wähler sagen regelmäßig, daß sie in erster Linie der Persönlichkeit und dann erst der Partei ihre Stimme geben.“ Er meint allerdings, diese Menschen behaupteten von sich damit ein viel zu großes Maß an Unabhängigkeit, aber der amerikanische Politologe Henry W. Ehrmann hat in einem bedeutsamen Vortrag über die De-

mokratie in den USA <sup>6)</sup> überzeugend dargelegt, daß der Funktionsunterschied zwischen dem Kongreß als der Legislative und dem Präsidenten als der Exekutive auch ein Unterschied im Verhalten des Wählers entspricht: „Stimmt er für den Präsidentschaftskandidaten, so mag sich der Wähler von gewissen grundsätzlichen Erwägungen leiten lassen, seinen Repräsentanten im Kongreß aber sieht er als den Vertreter seiner unmittelbarsten, nächstliegenden Interessen an.“ Die Folge davon sei, so schließt er, daß auf dem Präsidentsessell vielfach liberalere und progressivere Männer sitzen als im Kongreß, der oft geradezu konservative Tendenzen zeige oder aber — im Repräsentantenhaus — sich in lokal- oder gruppengebundener Kleinarbeit verbräuche.

Es scheinen demnach überall da, wo die Entwicklung im angedeuteten Sinne fortschreitet, die Parteien viel mehr die Aufgabe zu haben, den Wählern eine *personale* als eine prinzipielle Alternative anzubieten. Sie sind mehr Persönlichkeitsgruppierungen und Wahlteams als Pioniere eines weltanschaulichen Programms. „Ollenhauer statt Adenauer“ lautete einmal die Wahlparole der SPD, bis sie merkte, daß Erich Ollenhauer nicht „ankam“, weil er dem Kanzler-image des Durchschnittsbürgers nicht entsprach. Er wurde durch Brandt ersetzt. Wenn aber die Parteien weder grundsätzlich noch im konkreten Wahlprogramm zu unterscheiden sind und anstatt Programmen Persönlichkeiten anzubieten haben — sind dann Parteien, mindestens im traditionellen Sinne der Mitgliederpartei, überhaupt noch sinnvoll? In der *Bundesrepublik* umfassen die drei „großen“ Parteien etwas mehr als eine Million Mitglieder, gemessen an der Gesamtbevölkerung sind das nicht einmal 2 %, umgerechnet auf die Wahlberechtigten höchstens 4—5 %.

Nur aus der Mitgliedschaft der Parteien werden aber dem Volk die Kandidaten für die Parlamente angeboten. Die geringe Mitgliederbasis der Parteien ist keineswegs auf Deutschland beschränkt. In *Frankreich* ist die einzige nennenswerte Mitgliederpartei — wie übrigens vielfach in der Welt — die kommunistische. Maurice Duverger, der anerkannte Verfas-

<sup>6)</sup> Henry E. Ehrmann, Funktionswandel der demokratischen Institutionen in den USA, in dem vom Otto-Suhr-Institut an der Freien Universität Berlin herausgegebenen Sammelband „Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft“, Berlin 1963.

sungsspezialist der Sorbonne, schätzt ihre Stärke auf 250 000—300 000 Mitglieder<sup>7)</sup>, aber sie erzielte Wahlerfolge bis zu 25 % und mehr. Die Sozialisten schätzt er auf 60 000, die Vereinigte Sozialistische Partei auf ca. 20 000 Mitglieder. Alle anderen, insbesondere die „bürgerlichen“ Parteien, sind keine Mitglieder-, sondern Kaderparteien. „Dies bedeutet, daß in einem Lande mit 46 Millionen Einwohnern nicht einmal 500 000 das Mitgliedsbuch einer politischen Partei besitzen. Die Leute befreien sich von der politischen Partei, und in der Jugend glaubt man überhaupt nicht mehr an sie.“ Zu ähnlichen Erkenntnissen kommt auch der bekannte Club Jean Moulin in seiner Untersuchung „Staat und Bürger“<sup>8)</sup>: In den Parteien fast aller Staaten ist der Kontakt zwischen Parteien und Volk gestört, wobei die italienische Christlich-

demokratische Partei, die deutsche CDU, die SPD, die britische konservative und auch die Labour Party im Vergleich zu Frankreich noch relativ „gesund“ erscheinen, wobei man allerdings nicht übersehen darf, daß in der Labour Party einige Millionen Gewerkschaftsmitglieder die Masse stellen. Der Londoner Professor McKenzie hat allerdings der Labour Party keine bedeutsame Zukunft vorausgesagt<sup>9)</sup>, wenn sie nicht endlich aufhöre, eine „Arbeiter“- , d. h. also eine betonte Klassenpartei sein zu wollen und die Entproletarisierung der Arbeiterschaft anerkenne. Außerdem sei sie in sich nicht demokratisch genug. Man darf getrost die für Deutschland und Frankreich getroffene Feststellung des Clubs Jean Moulin verallgemeinern: „Diese ... Krise der Parteien gibt auf ihre Art ein Bild von den Veränderungen der Sozialstruktur.“

## Strukturwandel des Parlamentarismus — Wandel der Gesellschaft

Mögen gleich viele Parteien Europas in eine ernste Krise geraten sein, so halten Politiker und Lehrbücher der Politik unverändert an dem Dogma fest, daß die Existenz mehrerer Parteien Wesensmerkmal demokratischer Staaten und deshalb unbedingt notwendig sei. Selbst der Club Jean Moulin ist dieser Überzeugung. Der damalige Innenminister Dr. Schröder leitete den Bericht der von ihm eingesetzten Parteienrechtskommission mit dieser Formulierung ein: „Die parlamentarische Demokratie ist eine Parteiendemokratie. Durch die Parteien äußert das Volk seinen Willen.“ Genau das aber ist fragwürdig geworden, wenn es auch zum Teil noch stimmt, daß Gedanken und Bestrebungen aus dem Volk nur dann Aussicht haben, „in der Willensbildung des Staates ihren Niederschlag zu finden“<sup>10)</sup>, wenn sie von Parteien aufge-

nommen werden. Aber die einflußreichen Verbände haben inzwischen schon oft genug den Weg zum Kanzler oder zu den Ministern selbst gefunden. Selbst darüber ist die Verfassungswirklichkeit bereits hinweggeschritten, was das Bundesverfassungsgericht 1952 erkannt hatte: „In der Demokratie von heute haben allein die Parteien die Möglichkeit, die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen. Sie erscheinen geradezu als das Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert äußern und politische Entscheidungen fällen zu können.“<sup>11)</sup> In Wahrheit haben sich andere Formen der öffentlichen Meinung in der Presse und vor allem in den Verbänden längst als wirkungsvolle Sprachrohre und „aktionsfähige Gruppen“ erwiesen. In einem der z. Z. besten Lehrbücher in der Bundesrepublik<sup>12)</sup> wird darauf hingewiesen, daß die Aufgabe, dem Volk Kandidaten anzubieten und ihm überhaupt eine realisierbare Meinung zur Stellungnahme vorzulegen, bisher nur von Parteien erfüllt wurde, „und es gibt weder eine überzeugende noch eine praktikable Alternative zu ihnen.“

Und dennoch haben die Väter und Vorkämpfer der modernen Demokratie überhaupt nicht an

7) Die Entwicklung der Demokratie in Frankreich. In dem in Anm. 6 zitierten Sammelband.

8) In deutscher Übersetzung 1964 in Stuttgart erschienen.

9) R. T. McKenzie, Probleme der englischen Demokratie, in dem in Anm. 6 zitierten Sammelband. Während Loewenstein hierüber anderer Ansicht ist, bestätigen die Analysen von Jean Blondel, Demokratie in England, Wähler, Parteien, Politiker, Frankfurt 1964, eher McKenzie.

10) Zitiert nach Heino Kaack, Die Parteien in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik, Schriften der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1964, S. 8.

11) Zit. nach Andreas Hamann, Das Grundgesetz, Berlin 1961<sup>2</sup>, S. 214 ff.

12) Der junge Staatsbürger, Band I, Politik und Recht, Frankfurt, S. 57 ff.

politische Parteien gedacht, als sie die Repräsentation des Volkes durch ein Parlament, den Schutz der Grundrechte und eine Verfassung verlangten. Gerhard Leibholz hat sogar nachgewiesen<sup>13)</sup>, daß Parteien dem Prinzip der parlamentarischen Repräsentation geradezu widersprechen, Parteien vielmehr erst die Folge eines tiefgreifenden Strukturwandels seien, die er „die fortschreitende radikal-egalitäre Demokratisierung“ nennt: „Bei dieser parteienstaatlichen Demokratie handelt es sich in Wahrheit um eine Form der Demokratie, die in ihrer grundsätzlichen Struktur von der liberal-repräsentativen parlamentarischen Demokratie verschieden ist.“ In der Tat orientierte sich die Idee der parlamentarischen Repräsentation zunächst weitgehend am Urbild und Modell der britischen Volksvertretung, die das Volk, das war damals nur das Bürgertum der Städte, gegenüber dem Monarchen und den ihn stützenden Adel vertrat. „Ihr liegt die Vorstellung zugrunde, daß der repräsentative Parlamentarismus die Existenz des Volkes als politische Einheit voraussetzt“, kennzeichnet Leibholz die Uridee.

Parteien traten erst auf, als aus der hart umkämpften Forderung Verfassungswirklichkeit zu werden begann und Regierungen gebildet werden mußten. Erst nach der Vertreibung der Engländer aus den USA begann der Gegensatz zwischen Norden und Süden Parteienfronten zu forcieren, als nämlich eine Verfassung gegeben werden mußte. Als sich der Tiers état zur Nationalversammlung erklärte und am 20. Juni 1789 im Ballhause den Schwur leistete, dem Lande eine Verfassung zu geben, dachte wohl selbst Mirabeau nicht daran, daß sich diese Versammlung nun notwendig in Parteien aufgliedern müsse. Aber als das Parlament die tatsächliche Macht übernahm, kam die Fraktionsbildung ebenso zwangsläufig, wie sie sich in der Paulskirche 1848 vollzog. Allein die Antwort auf die Frage, was Deutschland sei und wie es zu regieren sei, führte zu Parteigruppierungen.

Die liberale Bewegung hatte sich in ihrem Kampf gegen den Absolutismus und seine Lehre vom Gottesgnadentum der Lehrer und Lehren der Aufklärung als einer Art Gegenideologie bedient. Als „Volk“ aber verstand sich nur der bürgerliche Dritte Stand, der nämlich dem Staat die Steuern zahlte, über

<sup>13)</sup> Demokratie und Rechtsstaat, Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Reihe A, H. 5, Hannover 1961.

die er mitbestimmen wollte, wie es die Amerikaner aufgrund verbriefteter britischer Rechte auch verlangt hatten. Der Engländer Edmund Burke begann, was die deutsche Romantik zum weltanschaulichen System ausbaute: die christlich-konservative Antithese zum Liberalismus, wie sie sich politisch in dem Bund der Heiligen Allianz von 1815 als reaktionärer Monarchismus niederschlug, was letztlich die Vormacht des Liberalismus, die USA, zur Monroe-Doktrin herausforderte, als die Heilige Allianz die Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Staaten verurteilte. Als wenig später die gesellschaftliche Kraft des 4. Standes die Ideen des Sozialismus ausformte und Karl Marx dem Proletariat seine dogmatische Weltanschauung gab, worauf das Christentum mit Soziallehren und politischen Parteien auftrat, gab es in Europa schließlich für jede der vier „Klassen“, Adel, Geistlichkeit, Bürgertum und Arbeiter, je eine Weltanschauung mit wiederum meist mindestens 2 Parteien. Obgleich Marx den 4. Stand für das „Volk“ schlechthin erklärt hatte, dem in der klassenlosen Gesellschaft auch nur eine Partei entsprechen würde, spaltete sich der Sozialismus in den meisten europäischen Staaten im 20. Jahrhundert in drei Parteien, die in Italien, Frankreich und anderen Demokratien in ähnlicher Weise noch heute bestehen, wie sie in der Weimarer Republik bis 1922 existierten als Kommunisten, Unabhängige Sozialisten und Sozialdemokraten, von denen die einen den parlamentarischen Mehrparteienstaat überhaupt ablehnten, die anderen ihn als die einzige demokratische Form akzeptierten. Auch die Liberalen und die Konservativen sind selten nur in einer Partei aufgetreten, wenn nicht die Gefahr des Unterganges sie dazu zwang.

Die Liberalen kämpften im Grunde um drei Ziele, die inzwischen in den meisten parlamentarischen Demokratien erreicht sind:

1. Sicherung und Garantie der Menschenrechte
2. Mitregierung des Volkes durch ein verfassungsmäßig gesichertes Parlament
3. Die nationale Selbstbestimmung.

Seit diese Ziele in den europäischen Demokratien durchweg verwirklicht sind, drohen die liberalen Parteien ihre Rolle überall da zu verlieren, wo die übrigen Parteien das Erbe des Liberalismus übernommen haben, wie es etwa in England und zum großen Teil auch in der Bundesrepublik der Fall ist. In

den USA ist das Erbe des Liberalismus verpflichtendes Ideengut für beide Parteien geworden; für eine besondere liberale Partei fehlt jegliche Voraussetzung.

Im Unterschied zu den amerikanischen Parteien sind die europäischen Parteien, die aus dem 19. Jahrhundert stammen, allgemein 1. Weltanschauungsparteien und 2. Standes- bzw. Klassenparteien. Seitdem besteht auch die Vorstellung, zum Wesen der Demokratie gehöre ein Parlament, in dem Parteien miteinander ringen, damit der Wähler für die eine oder andere votieren könne, seiner Weltanschauung und seiner Standeszugehörigkeit entsprechend. Der Wähler erwartete Programme, die deutlich die weltanschaulichen oder sonstigen prinzipiellen Unterschiede erkennen ließen. Die Wählerschaft der Parteien rekrutierte sich aus einem Stamm gesellschaftlich erkennbarer Gruppen, etwa die Linksliberalen aus dem Handwerkerstande oder ähnlichem Kleinbürgertum, die Konservativen aus der Landwirtschaft usw. Das 20. Jahrhundert hat dieses Modell aber völlig zerstört, und zwar aus zwei Gründen:

1. hatte die Industrialisierung zur Folge, daß die alte Klassenschichtung verschwand und eine radikale soziale Nivellierung einsetzte,
2. widerspricht der Charakter einer Weltanschauungspartei im Grunde dem Klassencharakter, da eine Weltanschauung ja Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit erhebt und über die Klassenbindung hinauskommen muß, um sich zu bestätigen. Der Marxismus hat sich aus diesem Grunde zu dem Trugschluß verleiten lassen, Ideologien seien grundsätzlich Ausdruck der Klassenbindung ihrer Träger. Die Entwicklung des Liberalismus hat ihn aber ebenso widerlegt wie die Tatsache, daß sich christliche Anschauungen im 20. Jahrhundert als tragfähige Idee für große Staatsparteien erwiesen haben. Nicht ohne Bewunderung und Neid stellt der Club Jean Moulin fest, die deutsche CDU sei ähnlich wie die italienische Christlich-Demokratische Partei eine „echte Volkspartei“ geworden, die zu ihren Mitgliedern Angehörige aller Gesellschaftsschichten zählt<sup>14)</sup>. Da sich Formen und Ziele eines christlichen Sozialismus vielfach mit den Vorstellungen sozialdemokratischer Politik

<sup>14)</sup> a.a.O. S. 107. Über die christlichen Parteien in Europa s. a. vier Beiträge in Heft 156 der Politischen Studien, 15. Jg. (1964), S. 389 ff.

vereinbaren lassen, ergeben sich daraus völlig neue Fronten gegenüber den Gewerkschaften oder sogar Koalitionsmöglichkeiten zwischen christlichen Demokraten und Sozialdemokraten, wie sie u. a. Italien kennengelernt hat. Andererseits führt derselbe Tatbestand auch zu „Flügeln“ innerhalb der Parteien, so daß es in Italien ebenso wie in der Bundesrepublik einen konservativen und der Sozialdemokratie grundsätzlich feindlich gegenüberstehenden und einen gewerkschaftsfreundlichen gibt, die nicht selten weiter auseinanderklaffen als die Unterschiede zwischen den gemäßigten Flügeln beider Parteien. Ähnliche Erscheinungen wurden bereits bei den beiden Parteien in den USA erwähnt.

Wenn heute Parteien Wert darauf legen, „Volksparteien“ zu sein, dann wollen sie damit dokumentieren, daß sie keine Klassenpartei mehr sind, sondern das ganze Volk repräsentieren, indem sie Angehörige aller Schichten vertreten, wenn ihre Mitgliedschaft auch im günstigsten Falle 1—2 % des Volkes umfaßt. Jede Partei repräsentiert das ganze Volk, nicht das Parlament. Wenn aber drei Parteien das ganze Volk repräsentieren — wen oder was vertreten dann die Abgeordneten der Parteien in den Parlamenten? Wenn die Parteien — gesetzt, sie seien Volksparteien — das ganze Volk vertreten, dann folgt daraus, daß sie weder Standes- noch überhaupt Programmparteien sein können, sondern ihnen nur noch die Alternative im Personalangebot bleibt, indem dem Wähler die Auswahl zwischen Kandidaten und „Manschaften“ ermöglicht wird.

Konsequent erscheint dann aber nicht nur die Wandlung von der Programm- zur Persönlichkeitspartei, sondern auch der Schritt von der Mitglieder- zur Funktions- oder Kaderpartei. Es ist symptomatisch, daß die noch am stärksten klassengebundenen und weltanschaulich orientierten sozialistischen Parteien am meisten Mitgliederparteien sind, denn offenbar wirken Ideologien oder ähnliche geistige Prinzipien noch am stärksten gemeinschaftsfördernd und gesellschaftlich bindend. Je größer der Konformismus, desto mitgliederstärker! Offene, tolerante, Fraktionen und Flügel ermöglichende Parteien können ihre Stärke nicht in Mitgliederzahlen ausdrücken. Es ist zu fragen, ob Mitgliederparteien überhaupt noch der Gesellschaft des 20. Jahrhunderts entsprechen.



## Die Parteien in der Industriegesellschaft des 20. Jahrhunderts

Europas Demokratien haben die Anpassung an die Gesellschaft des 20. Jahrhunderts unterschiedlich vollzogen. Überall da, wo sich die Parteienstruktur noch in der Form mehrerer Weltanschauungs- und Standesparteien erhalten hat — ergänzt oft noch durch reine Interessenparteien, wie z. B. Bauernparteien — und das Proporzsystem allen eine Chance im Parlament einräumt, ist der Parlamentarismus in der Krise. Als Beispiele seien hier *Italien* und *Frankreich* genannt, wo die anti-republikanische Opposition von links und rechts den Staat ernsthaft gefährdet. Wie Deutschland in der Weimarer Republik erfahren hat, erschweren oder verhindern mehrere Parteien, die zu Koalitionen gezwungen sind, vielfach eine stabile Regierung, während sie den Wählern gegenüber durch Koalitionsabhängigkeiten an Profil und schließlich auch an Glaubwürdigkeit verlieren.

In *Frankreich* ist aus dieser Krise die 5. Republik de Gaulles hervorgegangen. Der General sah durch die 4. Republik seine alte Abneigung gegen den Parteienparlamentarismus bestätigt, so daß er Frankreich vor den Parteien retten zu müssen glaubte: „Offenkundig sind die Parteien nicht imstande, dem Volk solch eine (kräftige) Regierung zu geben“, schreibt er in seinen Memoiren<sup>15)</sup>. Der französische Staatspräsident ist der Meinung, daß Parteien lediglich Gruppeninteressen vertreten und nicht in der Lage seien, das Interesse der Allgemeinheit wahrzunehmen, weil sie durch Jagd nach öffentlichen Ämtern sich gegenseitig vor den Bürgern in Mißkredit bringen, was „in der Praxis nichts anderes ist als politischer Kuhhandel oder gar Verleugnung der eigenen Ziele.“ De Gaulle, der gewiß z. B. durch die 21 Wahlgänge der italienischen Präsidentschaftswahl Weihnachten 1964 in seiner Auffassung bestätigt worden ist, kommt zu folgendem Schluß: „Nach meiner Meinung braucht der Staat eine Spitze, d. h. einen Führer, in dem die Nation über alle Schwankungen hinweg den für das Wesentliche verantwortlichen Mann und Garanten ihrer Geschichte erblicken kann. Es ist auch notwendig, daß die Exekutive ... nicht vom Parlament herkommt, das in sich die Vertretungen von Einzelinteressen vereint. Das bedeutet,

daß der Staatschef nicht aus einer Partei hervorgehen soll, daß er vom Volk bestimmt wird.“

Die Konsequenz hätte auch sein können, sich am Modell der Präsidialdemokratie der USA zu orientieren, aber de Gaulle hat auch die Kontrolle des Präsidenten durch das Parlament abgelehnt und stattdessen das Parlament weitgehend seiner Kontrolle unterworfen. Die offensichtliche starke Kluft zwischen den Parteien und dem Volk, das jetzt durch den einen Führer repräsentiert wird, hat der General erkannt und daraus eine neue Art unmittelbarer Demokratie konstruiert. Die ursprüngliche Idee der parlamentarischen Repräsentation setzte nämlich voraus, daß der Wähler die ihm angebotenen oder möglichst von ihm aufgestellten Kandidaten auch persönlich kennt, daß der Abgeordnete der Mitte seiner Wähler entstammt und sie in ständigem Kontakt persönlich vertritt. Die moderne Parteiendemokratie hat aus den Abgeordneten Beauftragte und Vertreter einer Partei gemacht, so daß vielfach die Wähler ihren Abgeordneten überhaupt nicht kennen. Das ist sogar in England der Fall, wo noch immer die Fiktion einer Wahlkreisrepräsentation aufrechterhalten wird. Bei reiner Listenwahl weiß der Wähler manchmal überhaupt nicht, wen er wählt, folglich fühlt er sich auch nicht persönlich vertreten. In solchem Fall sind die Parteien im günstigen Falle für den Wähler eine Art Dienstleistungsbetrieb geworden, die das Geschäft der politischen Meinungsbekundung und der Interessenwahrnehmung für ihn besorgen. Im Regelfalle aber werden sie dann zu einer dem Wähler fremden, unverständlichen und daher ihn mißtrauisch stimmenden Institution, hinter der er dann sehr leicht Cliquen- und Bonzenwirtschaft vermutet. Der Fraktionszwang im Parlament ist eine logische Folge des Parteienprinzips ebenso wie die Anonymität, mit der politische Entscheidungen gefällt und Verantwortungen übernommen werden.

De Gaulle hat in dieser Situation das Bedürfnis des Wählers richtig gespürt und ausgenutzt, und zwar mit Hilfe des Fernsehens. Auf dem Bildschirm in der Wohnstube jedes Franzosen wendet er sich an jeden einzelnen persönlich, indem er ihn zu einer Stellungnahme auffordert. Unbewußt gewinnt der einzelne den Eindruck, den Präsidenten zu kennen, er

<sup>15)</sup> Charles de Gaulle, Memoiren 1942—1946, Gütersloh o. J., S. 412 ff.

vertraut ihm in dem Gefühl, daß dieser Mann auf die Meinung des Volkes baut. Es fühlt sich ernstgenommen und entscheidungsstark, wo manipuliert wird — eine Form der modernen unmittelbaren Demokratie, die auch Telekratie genannt wird. Wiederum erinnert diese französische Form an Erscheinungen der amerikanischen Demokratie, wo es die Präsidentschaftskandidaten darauf anlegen müssen, möglichst vielen Wählern die Hand zu schütteln, weil diese Leute mit dem Eindruck fortgehen, nun den großen Mann persönlich zu kennen. Wie *White* in seinem Buch „The Making of the President“ überzeugend dargelegt hat, ist vermutlich auch die knappe Entscheidung zwischen Kennedy und Nixon im Jahre 1960 vor dem Fernsehschirm gefallen.

De Gaulle, der in seiner Kennzeichnung der Parteiendemokratie vernichtende Worte gefunden hat, hat in seiner Weise dem Strukturwandel der Parteiendemokratie Rechnung getragen. Die andere Möglichkeit scheint aber der Weg über das Zwei-Parteien-System zu sein, in dem die Parteien aufhören, Weltanschauungs-, Standes- und auch Mitgliederparteien zu sein. Die Aufgabe der demokratischen Staatsordnung, die Volkssouveränität und die Menschenrechte zu sichern, muß nicht notwendig durch ein Vielparteienparlament allein erfüllt werden.

In der Massengesellschaft sind zwei wesentliche Kräfte aufgetreten, die eng miteinander und auch mit den Parteien zusammenhängen, aber doch in der Verfassungswirklichkeit vom Parteienparlament weitgehend unabhängige Mächte darstellen, nämlich *die öffentliche Meinung* und *die Verbände*. Heinz Josef Varein, der sich wiederholt mit der Rolle der Verbände auseinandergesetzt hat, formulierte kürzlich in prägnanter Kürze<sup>16)</sup>, daß die Parteien in unserem Staate nicht mehr „Repräsentationsorgan der Bevölkerung“ seien, sondern geradezu als „der Staat“ und damit als Adressat der Verbände aufgefaßt werden. Für viele Staatsbürger seien die Verbände überhaupt das einzige Bindeglied zum öffentlichen Leben, wobei der Begriff „Verband“ sehr weit zu verstehen ist, reicht er doch von dem annähernd 7 Millionen Mitglieder umfassenden Deutschen Gewerkschaftsbund bis zum örtlichen Sportverein, der ebenfalls politische

Aufgaben wahrnimmt, wenn er z. B. mit Hilfe der Gemeinde Sportanlagen ausbauen will. Es ist verständlich, daß die Mitgliederschaft etwa des Bauernverbandes, die infolge klarer Interessenkonformität als homogene und wirkungsvolle Macht auftritt, bei den Überlegungen einer Partei eine größere Rolle spielt als etwa die eigene schwache Mitgliederschaft. Die Freie Demokratische Partei hat mehrfach, mit unterschiedlichem Erfolg, lieber einige Mitglieder als eine ganze Wählerschicht preisgegeben, womit sie unbewußt zugegeben hat, daß die Vorstellung der starken Mitgliederpartei nicht mehr zeitgemäß ist. Es kommt darauf an, in ganz bestimmten Situationen ganz bestimmte Interessen aufzugreifen, sagen wir z. B. im geeigneten Augenblick die der Lehrer oder anderer Beamtengruppen. Eine geschlossene Mitgliederschaft ist solchen Praktiken gegenüber zu unbeweglich.

Wer erinnert sich nicht noch des Streites um die Wahlaufrufe des DGB „Wählt einen besseren Bundestag“, durch den die CDU den parteipolitisch neutralen Charakter des DGB als Schein entlarvt sah, weil der Aufruf als Votum für die SPD aufgefaßt wurde? Das aber ist Verfassungswirklichkeit, die von den Dogmatikern der Parteiendemokratie nicht klar genug gesehen wird: Die Manager der großen Verbände geben immer wieder und überall ihr Votum zur Politik der Parteien und Regierungen ab und beeinflussen ihre Mitglieder. In den USA wenden sich z. B. Gewerkschaftsführer über das Fernsehen an ihre Mitglieder, um sie aufzufordern, diesem oder jenem Kandidaten ihre Stimme zu geben. Es ist oft für Sieg oder Niederlage eines Kandidaten entscheidend, ob solche Männer für oder gegen ihn sprechen, was er nicht mit Sicherheit vorher weiß. Die Mitglieder der Verbände erwarten von ihren Funktionären Aufklärung darüber, wie die verschiedenen Persönlichkeiten in den Parteien sich ihren Forderungen gegenüber eingestellt haben. Die Verbände nehmen in diesem Sinne genaue Notiz von namentlichen Abstimmungen, versuchen die Auswahl der Kandidaten in den Parteien oder diese selbst zu beeinflussen, schließlich schicken sie ihre eigenen Leute in die Parteien und Parlamente. Nicht zuletzt beeinflussen sie die öffentliche Meinung durch Pressearbeit; auch ihre eigene Presse ist ein Bestandteil der öffentlichen Meinung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Varein behauptet sogar, ohne die Verbände gebe es über wichtige Fragen überhaupt keine öffentliche Meinung;

<sup>16)</sup> Die Verbände in unserer politischen Ordnung, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Jg. 15 (1964), S. 410 ff. Ausführlich in seinem Buch „Parteien und Verbände.“

man braucht nur an den Getreidepreis in der EWG zu denken.

Verbände regen selbst Gesetzentwürfe an, diskutieren sie öffentlich, treten als Fachleute in der Öffentlichkeit auf und haben auch unmittelbaren Einfluß auf die Exekutive, abgesehen von ihrer Rolle in Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie z. B. den Kammern. Sie begünstigen oder torpedieren die Besetzung von Beamtenstellen und sogar von Ministerposten, wobei z. B. an den Wirtschaftsminister, den Arbeitsminister oder an Kultusminister zu denken ist. Auf diese Weise sind sie ein Stück Verfassungswirklichkeit geworden, und zwar bereits weitgehend neben Parteien und Parlamenten. Eine Partei, die diese Wirklichkeit nicht anerkennt, ist hoffnungslos verloren.

Ich habe selbst an anderer Stelle nachgewiesen<sup>17)</sup>, daß es die Nationalsozialisten waren, die diese Zusammenhänge zuerst erkannt und für sich ausgenutzt haben. Hitlers entscheidender Durchbruch zum mittelständischen Bürgertum erfolgte planmäßig auf dem Wege über dessen Interessenverbände, deren Forderungen die NSDAP zu den ihren machte. Sie diffamierte die Funktionäre und ließ sie durch nationalsozialistische Verbandsfunktionäre ersetzen; schon vor der Machtübernahme schaltete die NSDAP u. a. weitgehend die Handwerkerverbände, kaufmännische Verbände und nicht zuletzt den Landbund gleich.

Die Verbände verdanken ihre Macht, ganz im Gegensatz zu den Parteien, einer starken Mitgliedschaft; sie finanziert einen Funktions- und Büroapparat, der über Verbindungsstellen zum Parlament bis zu hauptamtlichen Pressereferenten reicht. Ihre Funktionäre sind heute zu einer Schicht von Berufspolitikern geworden, die zahlenmäßig bei weitem stärker ist als die der Parteifunktionäre. Verbände, so

sagt Varein, sind aber für das Mitglied meist so etwas wie ein Dienstleistungsbetrieb, eine Art Versicherung für Interessenvertretung. Der französische Club Jean Moulin hat aus diesen Zusammenhängen Schlüsse gezogen, die für die französische Demokratie eine Alternative zu de Gaulles Präsidentsdemokratie erkennen lassen könnten. Frankreich brauche, so meint er, eine „neue Partei belebender Kräfte“, die weder Mitglieder- noch Honoratiorenpartei sein dürfe. Sie müsse dagegen „von ihren Mitgliedern verlangen, daß sie eine Rolle in nichtparteilichen Organisationen ... einnehmen.“<sup>18)</sup>

Die demokratische Partei der Zukunft ist also nicht, wie heute noch die Regel, dem Druck der verschiedenen pressure groups und der Lobby ausgesetzt, sondern macht die Verbände selbst zu ihrem Wirkungsfeld, wird aktiv. Der Club Jean Moulin verspricht sich z. B. von einer solchen Partei, daß sie die drei großen einander befehdenden französischen Gewerkschaften an einen Tisch und zu gemeinsamen Konzeptionen bringen kann. Wenn die parlamentarische Demokratie erhalten bleiben soll, werden die Parteien neuen Stils auch ein ganz anderes Verhältnis zur öffentlichen Meinung gewinnen müssen. Der Club Jean Moulin legt deshalb in seinen Empfehlungen besonderen Wert auf eine zeitgemäße public-relations-Arbeit. Das Koalitionsrecht und das Recht der freien Meinungsäußerung erweisen sich in der gegenwärtigen Situation aller Demokratien als wichtigste Grundlage für eine Weiterentwicklung der Verfassungswirklichkeit, denn die öffentliche Meinung zu formen und zu einer demokratischen Macht zu erheben, wird in der Verantwortung aller politisch aktiven Staatsbürger liegen. Politologen und Verfassungsrechtler werden der Entwicklung dieses Phänomens ihre Hauptaufmerksamkeit zuwenden müssen.

## Entwicklungstendenzen in den jungen Demokratien

Obwohl die historischen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in den jungen Demokratien Asiens, Afrikas und Lateinamerikas völlig anders sind als in Europa, lassen sich überraschenderweise eine Reihe von ähnlichen Problemen erkennen. Weder

sind dort die europäischen Weltanschauungen des Liberalismus, Konservatismus oder Marxismus als tragfähiger Boden für Parteien relevant, noch gibt es eine den europäischen Verhältnissen entsprechende Klassenschichtung oder die egalitäre Massengesellschaft des Industriezeitalters. Auch das Christentum als verbindliche Staats- oder Soziallehre käme

<sup>17)</sup> Braunschweig und der Staat von Weimar, Braunschweig 1964; und: Wer wählte Hitler?, in: Politische Studien, H. 155/1964.

<sup>18)</sup> a.a.O., S. 144 u. 147.

bestenfalls für das römisch-katholische Lateinamerika in Betracht, wo es tatsächlich christliche Parteien gibt.

In Afrika und Asien gibt es vielfach überhaupt keine politischen Parteien in unserem Sinne, nicht einmal eine öffentliche Meinung, einen demokratischen Rundfunk oder eine freie Presse. Da die meisten dieser Staaten aus dem Kolonialstatus hervorgegangen sind, entstammen ihre Führungskräfte durchweg der von wenigen intellektuellen Berufspolitikern getragenen Unabhängigkeitsbewegung. Ihr Ziel, die Europäer aus der Macht zu drängen, duldet keine Zersplitterung der Kräfte, sondern nur die schlagkräftige Kampfpartei, für die Demokratie dasselbe bedeutete wie Unabhängigkeit. Es ist naheliegend, daß sich die Führer dieses Kampfes als Repräsentanten ihres neuen unabhängigen Staates durch ihre Rolle im Freiheitskampf für die Übernahme der Staatsämter qualifiziert haben. Aus all diesen Gründen ist auch heute noch vielen führenden Männern der jungen Staaten ein Unterschied zwischen den „westlichen“ Demokratien und dem kommunistischen Inhalt dieses Begriffs nicht begreifbar, weshalb sie, da sie von einem scharfen Kampf zwischen beiden wissen, einen angeblichen Neutralismus proklamieren. Abgesehen davon also, daß für Parteibildungen, soweit sie nicht, wie z. B. in *Nigeria*, aus der Heterogenität der Bevölkerung, den Rassen-, Religions- oder Stammesunterschieden hervorgehen, die Voraussetzungen fehlen, sind die meisten Staaten der Meinung, daß eine Aufspaltung in Parteien die wirtschaftliche und geistige Entwicklung hemmen würde. Deshalb traten die meisten Staaten Afrikas mit einem *Ein-Partei-System* in ihre Selbständigkeit ein.

Dr. Julius K. Nyerere, einer der markantesten Repräsentanten des jungen Afrika, hat, wenige Monate nach der Übernahme der Staatspräsidentschaft von Tanganjika, am 14. Januar 1963<sup>19)</sup> das Ein-Partei-System geradezu als *die* demokratische Form der Zukunft bezeichnet: „Ich behaupte: In einem Land, in dem es nur eine Partei gibt — vorausgesetzt, diese identifiziert sich mit der ganzen Nation —, ist das Fundament der Demokratie solider, da das Volk hier die sichere Möglichkeit hat, die richtige Wahl zu tref-

fen.“ Nyerere bemängelte am europäischen Mehrparteienstaat vor allem, daß der Wähler keinen Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten habe, zweifellos ein Mangel, den politische Praktiker, z. B. Carlo Schmid, und Staatsrechtler, z. B. Gerhard Leibholz, oder Politologen, wie u. a. Eschenburg, ebenfalls erkannt haben. Dem Modell Nyerere liegt eine ganz ähnliche Vorstellung zugrunde wie der Theorie der „Volksdemokratie“ kommunistischer Einparteiherrschaft. Aber die afrikanischen Einheitsparteien sind durchweg völlig frei von jeder ideologischen Dogmatik und personell so heterogen, daß die Gefahr der Unfreiheit längst nicht so akut ist, wie es dem Europäer bei dem Gedanken an ein Ein-Partei-System erscheinen mag.

Zunächst einmal brauchte der Staat Persönlichkeiten für Regierung, Verwaltung und Wirtschaft, für Sozial- und Bildungsaufgaben und — für die politische Erziehung des Volkes, dem es durchweg an Staats- oder Nationalbewußtsein fehlt. Bevor das Volk zu eigener Politik fähig ist, ist es aufgerufen, die Macht der Führungsschicht zu legitimieren, so daß vom Volke nur verlangt wird, Persönlichkeiten das Vertrauen zu bekunden oder zu versagen. Ohne Zweifel fällt das dem Staatsbürger auch in Staaten mit höherem Bildungsniveau wesentlich leichter als über Programme und Prinzipien sachlich zu urteilen. Es leuchtet unmittelbar ein, daß es die Entscheidung in den weniger differenzierten Demokratien sehr erschweren würde, träten die Kandidaten auch noch als Repräsentanten von sich befehdenden Programmparteien auf, die in solchen Völkern ohnehin auch keine Mitgliederparteien sein können. Die Kandidaten würden außerdem Gefahr laufen, wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer festen Gruppe von den Gegnern diffamiert zu werden, während sich ohne Parteien der Wahlkampf nur mit der Persönlichkeit befassen würde. Das ganze rational kaum faßbare Geflecht von Vorurteilen, Gruppenspannungen und Stereotypen, das die Parteiendemokratie so sehr in Widerspruch zu rationalistischen Lehre vom vernunftbestimmten Individuum gebracht hat, wird hier weniger günstigen Nährboden finden.

Das Parlament im Ein-Partei-Staat ist identisch mit der Kaderspitze der Partei, die überdies die Möglichkeit hat, jeden befähigten Bürger zur Aktivität zu gewinnen, ohne daß er ein Parteibuch erwirbt, das ihn künftig im allgemeinen Bewußtsein abstempelt.

<sup>19)</sup> Zitiert nach Ernst Kohl, Die Einheitspartei als Institution der Demokratie in Afrika, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, Jg. 15. (1964), S. 304 f.

Es hat sich in der Tat herausgestellt, daß alle Staaten mit einem — freilich dem europäischen kaum vergleichbaren — Mehrparteiensystem unsicherer sind als Ein-Partei-Demokratien. Bis vor kurzem schien Nigeria das Gegenteil zu beweisen, bis sich bei den ersten allgemeinen Wahlen Ende 1964 die Brüchigkeit des ganzen Staatswesens in fast ebensolchen Ausmaßen herausstellte wie im Kongo. Man wird die afrikanischen Ein-Partei-Demokratien dann Demokratien nennen müssen, wenn wirklich die Kandidaten unter Mitwirkung der wählenden Bevölkerung aufgestellt werden und ihr eine freie Entscheidung über mehrere Persönlichkeiten ermöglicht wird. Im Oktober 1964 zählte Kohl<sup>20)</sup> 18 Ein-Partei-Staaten von insgesamt 33 in Afrika, von denen freilich nur wenige bereits die Vorstellung Nyereres verwirklicht haben. Aber wer wollte bestreiten, daß hier die Möglichkeit eines Weges zur Demokratie ohne Mehrparteiensystem gegeben ist? Hier wie dort ist das Funktionieren vor allem ein Bildungs- und Erziehungsproblem. Begünstigt wird die afrikanische Demokratie zudem durch die verbreitete Tradition des „Palaverns“, bei dem solange über eine zu entscheidende Angelegenheit diskutiert wird, bis schließlich ein einstimmiger Beschluß zustande kommt. Der bloße Abstimmungssieg einer oft nur geringen Mehrheit über eine knapp unterlegene Minderheit erscheint vielen Afrikanern als unfair, zumal, wenn der einzelne, um den Sieg zu ermöglichen, dem Zwang einer geschlossenen Fraktion unterworfen ist. Ist es wirklich so falsch, wenn man in Entscheidungen dieser Art nicht immer einen Sieg der politischen Vernunft anerkennt?

Eine eigenartige Mischung von Ein- und Mehrparteiensystem hat sich in Indien herausgebildet, dessen Kampf um die Unabhängigkeit von der Sammlungsbewegung Ghandis, der sog. Kongreßpartei geführt wurde. Diese Kongreßpartei errang bei den Wahlen von 1962 mit 45 % der abgegebenen Stimmen die Stärke einer Oppositionspartei in einem Zwei-Parteien-System, und ihre Position entspricht beinahe der Einheitspartei in einem Ein-Partei-Staat. Von den 55 % der Mehrheit der Wähler entfielen 10 % auf die Kommunisten,

<sup>20)</sup> Daß die Verhältnisse in Wirklichkeit nicht in so einfacher Weise zahlenmäßig zu erfassen sind, lehrt jede Lektüre einschlägiger Fachliteratur, u. a. Franz Ansprenger, Politik im Schwarzen Afrika, Opladen 1961, oder: Ronald Segal, Afrika-anische Profile, München 1963.

je 6—7 % auf die Volkssozialistische Partei (nicht-marxistische Sozialisten), die Swatantra (Freiheits-) Partei (konservativ, antisozialistisch) und die Jan Sangh, die konservative hinduistische Volkspartei. 25 % der Wählerstimmen entfielen auf zahlreiche, meist regionale Parteien oder Wählergruppen, gingen also im Kampf um die Macht verloren<sup>21)</sup>. In Anbetracht dieser hoffnungslos zersplitterten Mehrheit des Wählervolkes ist es der Minderheit der Kongreßpartei bisher möglich gewesen, den Staat weitgehend allein zu beherrschen. Surindar Suri glaubt bemerkt zu haben, daß sich die Opposition gegen die Kongreßpartei im wesentlichen auf die Reihenfolge der zu bewältigenden Aufgaben bezieht, da die Regierung nicht all die vielen Probleme des Landes auf einmal lösen kann. Im übrigen geht es auch dort vor allem um die Persönlichkeiten. Wo Wähler mit den Kandidaten der Kongreßpartei nicht zufrieden sind und sich Männer finden, die eine Alternative anzubieten haben, kommt es zur Bildung opponierender Parteien, die, wie gesagt, aus diesem Grunde vielfach lokal eng begrenzt sind. Wenn aber die Kongreßpartei selbst mehrere Kandidaten zur Auswahl anzubieten hat, hat es jede weitere Opposition sehr schwer.

Allerdings spielen in Indien durchaus schon Prinzipien eine wichtige Rolle, was vor allem auf die Aktivität der Kommunisten und die Tendenzen zur sozialistischen Planwirtschaft in den Reihen der Kongreßpartei zurückzuführen ist. In Bombay, so berichtet Suri, haben drei Oppositionsparteien den Rivalen des bekannten Krishna Menon unterstützt, weil man Menon zu starke Neigungen zum Sozialismus nachsagte und daher von ihm Begünstigung des Kommunismus befürchtete. Auch der konservative Hinduismus, der vielfach dem sozialen und technischen Fortschritt hindernd in den Weg tritt, ist so etwas wie eine weltanschauliche und parteienbildende Kraft. Insgesamt aber ist das Parlament eine Institution, die im Volke nicht sehr stark verankert ist, die Parteien sind keine „Volksparteien“, keine Mitgliederparteien, sondern nur Gruppierungen einer kleinen Schicht von Aktivbürgern, deren Hauptaufgabe es ist, das Volk zur Teilnahme am politischen Leben zu erziehen. Indiens Politiker zeigten sich nach der letzten Wahl von

<sup>21)</sup> Surindar Suri, Die dritten allgemeinen Wahlen in Indien, in: Politische Vierteljahresschrift, 4. Jg. (1963), S. 81 ff.

1962 besonders erfreut darüber, daß die Wahlbeteiligung zum ersten Male 50 % überschritten hatte und 53,7 % erreichte.

In *Lateinamerika*<sup>22)</sup> hat die Alternative Diktatur oder Anarchie fast überall zur Bildung eines Präsidialsystems geführt, das sich vielfach ebenfalls auf eine Art Ein-Partei-System stützt. Mehr noch als in Indien wird die Politik von einer kleinen Gruppe politisch aktiver Intellektueller mit der Tendenz zum Berufspolitiker betrieben. In *Mexiko* bestimmt schon seit 1929 die Partido Revolucionario Institucional den Präsidenten und damit die Geschicke des Landes. Die Opposition besteht aus zwei katholisch-konservativen Parteien, einer sozialistischen Volkspartei (Partido Popular) und einer 1957 gegründeten „Partei der wirklichen mexikanischen Revolution“, deren Name darauf hindeutet, daß es sich um eine Separation von der herrschenden Staatspartei handelt. Die vorläufig unangreifbare Stellung der Revolutionspartei beruht darauf, daß sie Gewerkschaftler ebenso umfaßt wie Unternehmer, Sozialisten und Konservative, Katholiken und Dissidenten, also weder Weltanschauungs- noch Standespartei ist. Insbesondere der Kampf um den Präsidenten spielt sich innerhalb der Partei ab, die sich auf einen Kandidaten einigt, der allen Gruppen am geeignetsten erscheint. Solange die innerparteiliche Demokratie intakt ist und jedem Bürger

ohne Aufgabe seiner Unabhängigkeit die Mitarbeit möglich ist, täuscht der Eindruck, den die Präsidentenwahl auf einen Europäer macht, der nämlich dann kaum noch einen Unterschied zur kommunistischen Einheitswahl erkennt. Extremösungen innerhalb der Partei sind zwar in außergewöhnlichen Zeiten denkbar, aber im übrigen muß die Einheitspartei bei der Aufstellung ganz ähnliche Überlegungen anstellen wie die beiden großen Parteien in den benachbarten USA. Die Partei sieht ihre Aufgabe darin, die Masse des Volkes zu aktivieren, deshalb versucht sie, ihre Reihen für die verschiedenartigsten Gruppen und Interessen offenzuhalten. Das Betätigungsfeld der Partei liegt u. a. in den vorhandenen Interessenverbänden, deren Vertreter in der Partei arbeiten können, ohne sich weltanschaulich oder anderweitig festzulegen. Sie versucht die Masse des Volkes dadurch zu gewinnen, daß sie ihm geeignete Persönlichkeiten zur Wahl anbietet und innerhalb der Partei jede Auswahl ermöglicht. Daß freilich dieses System nicht immer einwandfrei funktioniert, wird durch die zunehmende Opposition kleinerer Splittergruppen innerhalb der Partei und nicht zuletzt durch Separation bewiesen. Trotzdem lassen sich gewisse Entwicklungstendenzen nicht übersehen, die durchaus ähnliche Probleme wie einerseits in den USA, andererseits in den asiatischen und afrikanischen Demokratien aufwerfen.

## Sind Parteien noch zeitgemäß?

Die Form der Ein-Partei-Parlamente darf nicht grundsätzlich als undemokratisch verworfen werden, wenn die eine Partei frei von dogmatischer Verbindlichkeit ist und den verschiedenartigen Persönlichkeiten freie Entfaltung ermöglicht. Die Form des europäischen Mehrparteienstaates, ein Ausdruck der gesellschaftlichen Struktur des 19. Jahrhunderts, kommt als Modell für die jungen Staaten Afrikas und Asiens nicht in Betracht, aber hier wie dort geht es darum, die mangelnde Verwurzelung der Parteien im Volk zu überwinden. Überall erweist sich die Vertretung des Volkes durch Parlamente als ein Problem der

guten und demokratischen Persönlichkeitsauswahl<sup>23)</sup>.

Ähnlich wie im Parteiendualismus der USA scheint sich in England die Alternative immer mehr auf die repräsentative Persönlichkeit zu verengen. In der Bundesrepublik hat dieser Prozeß von allen Staaten auf dem Kontinent am weitesten Fortschritte gemacht; die Verbandsdemokratie ist hier am offensichtlichsten. Ähnlichkeiten der französischen Präsi-

<sup>22)</sup> Literatur u. a.: Hans Edgar Jahn, *Vom Feuerland nach Mexiko, Lateinamerika am Scheidewege*, München 1962; Hillekamps: *Lateinamerika — Staaten suchen ihre Nation*, Stuttgart 1963.

<sup>23)</sup> Die hier vorgetragenen Schlußfolgerungen stehen im Widerspruch zu Konsequenzen, die Ernst Fraenkel in einer Abhandlung „Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung“ gezogen hat (Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 9/64, S. 14 f.). Der Unterschied scheint mir darin zu liegen, daß Fraenkel letztlich normativ denkt, während ich phänomenologisch vorzugehen versuche.

dialdemokratie mit dem mexikanischen System sind nicht weniger erkennbar als mit dem amerikanischen.

Nach Leibholz hat die Demokratie bisher zwei Phasen durchlaufen: die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Liberalismus mit unabhängigen Abgeordneten, die das ganze Volk vertraten — eine Form, die ich nur in der „Kampfzeit“ des Parlamentarismus erkenne —, und die egalitäre (Mehr-) Parteiendemokratie. Mir scheint, wir befinden uns mitten in einem erneuten Strukturwandel, dessen Tendenzen sich in den verschiedenen Demokratien unterschiedlich deutlich abzeichnen: An die Stelle von Programmen treten überall Persönlichkeiten, anstatt um Prinzipien geht es um Realpolitik. Die Wähler sind überall nicht mehr bereit, das Geschäft der Politik anonymen Unternehmen zu überlassen, sondern wollen über Menschen urteilen, was ihnen viel leichter fällt, als über Weltanschauungen zu entscheiden.

Die Demokratie der Zukunft wird aber nicht unbeeinflusst von der Tatsache bleiben, daß sich die weltweite Abhängigkeit aller Staaten von einander auf die innenpolitischen Fronten ebenso auswirkt wie auf die außenpolitischen Rücksichten. Man denke nur daran, welche Konsequenzen eine Wahl Goldwaters zum Präsidenten der USA für die gesamte europäische Situation hätte haben können, was im Wahlkampf von den Demokraten ebenso oft betont wurde wie innerhalb der republikanischen Partei. Bei uns haben manche Kreise mit großer Skepsis und Besorgnis die Wahl Wilsons aufgenommen, weil sie Nachteile durch die Politik des disengagement für Deutschland befürchteten; de Gaulle hat überall in der Welt pro- und antigauillistische Gruppen provoziert usw. Aber diese Abhängigkeiten zwingen auch dazu, jeden Kurswechsel in der Außenpolitik unter Einhaltung aller außenpolitischen Verpflichtungen so behutsam vorzunehmen, daß er vielfach kaum noch spürbar wird, obwohl de Gaulles Außenpolitik das Gegenteil zu beweisen scheint. Die zunehmende internationale Integration läßt jedenfalls so weitgehende außenpolitische Alternativen wie vor dem Ersten Weltkrieg nicht mehr zu. Es ist daher natürlich, daß es grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten über den außenpolitischen Kurs zwischen den Parteien kaum noch gibt.

Daraus folgt: Sowohl das Vielparteiensystem des europäischen Kontinents als auch das

Ein-Partei-System der jungen Demokratien tendieren zum Personalprinzip. Hierbei müssen dem Wähler in irgendeiner Form Entscheidungen angeboten werden, sei es, daß die Wähler in stärkerem Maße an der Auswahl der Kandidaten beteiligt werden, sei es, daß ihm eine echte Persönlichkeitsalternative angeboten wird, die in der Praxis eine Team-Alternative sein wird, wie sie im Brauch der englischen Schattenregierung angelegt ist. In der Demokratie muß es ferner die Möglichkeit zur Kritik und zur ständigen Einflußnahme auf die Staatsgeschäfte geben. Das bedeutet 1. eine unabhängige öffentliche Meinung und 2. eine personale Alternative zu den regierenden Persönlichkeiten. Längst hat sich in manchen Ländern die Regierung als Inhaber der tatsächlichen Macht erwiesen, nicht mehr das Parlament. In der Form der alten Vielparteienparlamente können sie diese Macht nicht mehr zurückgewinnen. Es muß klare Mehrheiten und eindeutige Alternativen geben, daher sind Vielparteienformen mit Weltanschauungs- und Klassen- oder gar Interessenparteien unzeitgemäß.

Wenn die Alternative in einem zeitgemäßen Parteiensystem mehr personaler als programmatischer Art ist, wird es eine der vordringlichen Aufgaben der Parteien sein, geeignete Persönlichkeiten als Kandidaten für die Parlamente zu gewinnen, die sich bisher scheuten, eine Parteibindung einzugehen. Es wird zu überlegen und in Versuchen zu erproben sein, auf welche Weise die nicht parteigebundene, aber politisch interessierte Wählerschaft auch an der Auswahl der Kandidaten beteiligt werden kann. Die Notwendigkeit, in stärkerem Maße als bisher an die soziale Wirklichkeit heranzukommen, um die Kluft zwischen der Masse des Volkes und der Aktivbürgerschaft in Parteien und Parlamenten zu überbrücken, wird die Parteien mehr und mehr dazu zwingen, ihren Charakter als geschlossene Mitgliederpartei aufzugeben<sup>24</sup>). Das Argument, ohne eine feste Mitgliedschaft könnten sich die Parteien nicht finanzieren, scheint mir ohnehin durch die Wirklichkeit bereits weitgehend widerlegt zu sein. Die politischen Kräfte werden sich weiterhin bemühen, mit Hilfe der das moderne Leben kennzeichnenden Massenkommunikationsmittel die Bevölkerung zu interessieren, zu aktivieren und zu

<sup>24</sup>) Vgl. die Schlußfolgerungen von Ulrich Lohmar in seinem Buch: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963.

Entscheidungen aufzurufen. Diese Aufgabe der politischen Bildung macht auch die Parteien zu einflußreichen Miterziehern in Jugend- und Erwachsenenbildung und bedeutet für sie eine große Verantwortung, weil die Möglichkeiten der Massenmedien die Versuchung in sich bergen, das Volk mit Hilfe werbepsychologischer Methoden zu manipulieren, anstatt zum selbständigen Urteilen zu erziehen<sup>25)</sup>. Der Durchschnittswähler wird überfordert, wenn man von ihm erwartet, über alle politischen Sachverhalte ein eigenes Urteil zu haben, aber die Urteilsfähigkeit des

Staatsbürgers wird durchaus in der Lage sein, darüber zu wachen, daß es gerecht, sauber und ehrlich im Staate zugeht. Ein gesundes Urteil über die Persönlichkeiten seiner Wahl wird man ihm zutrauen müssen, nicht minder den Mut, seine Rechte zu verteidigen, als deren Sachwalter er Parteien und Politiker auffassen wird, wenn der demokratische Staat seinen Auftrag zeitgemäß erfüllt.

---

<sup>25)</sup> Hierzu u. a. Rolf Berth, Wähler- und Verbraucher-Beeinflussung, Stuttgart 1963, u. Wolfg. Treue, Der Wähler und seine Wahl, Wiesbaden 1964.



## Zur Kritik am Parteienstaat und zur Rolle der Opposition

### I. Parteienstaat — oder was sonst?

Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht nur ein Bundesstaat, republikanischer Staat, Rechtsstaat, pluralistischer Staat, demokratischer Staat, Sozialstaat usw., sondern auch ein Parteienstaat. Die Parteienstaatlichkeit zählt neben der Rechtsstaatlichkeit zu den Grundmerkmalen freiheitlich demokratischer Herrschaftsordnung. Diese These ist zwar einerseits immer wieder behauptet und begründet worden — sie repräsentiert zugleich den modernsten Stand fast allgemein akzeptierten Lehrbuchwissens —, andererseits wurde und wird sie aber auch immer wieder in Frage gestellt. Die Thesen-Gegner und In-Frage-Steller gingen und gehen bei ihrer Kritik nun keineswegs stets von prinzipiell gleichgearteten Motiven und Leitbildern aus. Es kann unter ihnen vielmehr grob zwischen autoritären und radikaldemokratischen Kritikern, pluralistisch demokratischen Zweiflern und mehr rhetorisch fragenden Apologeten unterschieden werden.

Die Letztgenannten spielen eingestandenermaßen eine Sonderrolle. Sie sind schließlich primär Apologeten der Parteienstaatstheorie und nicht Verkünder eines parteienstaatlichen Endzeitstadiums. Zu ihnen kann beispielsweise Wilhelm Grewe gerechnet werden mit seinem bereits klassisch gewordenen Aufsatz aus dem Jahre 1951 „Parteienstaat — oder was sonst?“<sup>1)</sup> Grewe fragt in seinem Artikel nach den zwei potentiellen Alternativen zum Parteienstaat — wobei er das „besondere Kriterium des Parteienstaates“ darin sieht, „daß Parteien (im Gegensatz zu Interessengruppen jeder Art) Gebilde freier Werbung sind, deren Anteil an der Macht aufgebaut ist auf der Zahl der Wählerstimmen, die sie für sich zu gewinnen vermögen.“<sup>2)</sup>

Die eine Alternative sieht er im Einparteienstaat. Da eine „Partei“ begrifflich immer ein Gegenüber, eine Gegenpartei voraussetzt, mit der sie konkurrieren kann, müßte nach Grewe dabei strenggenommen von einem Staat mit „politischer Einheitsorganisation“ gesprochen werden. Der Parteienstaat setzt demgegenüber stets die Existenz eines Vielparteiensystems oder zumindest eines Zweiparteiensystems voraus. Bei der Erörterung des „Einparteienstaates“ als einer Alternative zum Parteienstaat hält sich Grewe 1951 jedoch nicht lange auf. Denn „nach den Erfahrungen, die wir in Deutschland mit dem Einparteienstaat gemacht haben, dürfte es überflüssig sein, diese Alternative zum Vielparteienstaat ernstlich zu diskutieren.“<sup>3)</sup> Allerdings hielt er es auch im Rahmen des Parteienstaates auf Grund der „sozialen, konfessionellen, stammesmäßigen und geistigen Strukturen des deutschen Volkes“ damals für gerechtfertigt, selbst das Zweiparteiensystem „als eine für unser Land ernstlich in Frage kommende Möglichkeit auszuscheiden.“<sup>4)</sup>

Die andere Alternative zum Parteienstaat sieht Grewe in einer berufsständischen Konzeption. Ihr billigt er immerhin zu, daß sie auf „ernst zu nehmenden Einwänden“ gegen das Erscheinungsbild des modernen Parteienstaates beruhe, d. h., daß sie sich gegen beachtenswerte Strukturdefekte des bestehenden Systems richte. Die Verfechter dieser pluralistischen Alternative zum pluralistischen Parteienstaat wollen schließlich den zunehmenden Einfluß machtvoller Interessenverbände auf den politischen Entscheidungsprozeß der Anonymität entziehen und öffentlicher Kontrolle unterwerfen. Als entscheidendes Stichwort gilt hierbei heute der Terminus „Wirtschaftsdemokratie“;

<sup>1)</sup> Wilhelm Grewe, Parteienstaat — oder was sonst?, in: Der Monat, Heft 36, September 1951, S. 563—577.

<sup>2)</sup> Ebda., S. 568.

<sup>3)</sup> Ebd., S. 566.

<sup>4)</sup> Ebd., S. 568.

der Ruf nach einem „Wirtschaftsparlament“ bestimmt die Diskussion <sup>5)</sup>.

Diese berufsständische Alternative zum Parteienstaat ist keineswegs neu. Sie wurde bereits während der Weimarer Republik in Verbindung mit Art. 165 Weimarer Reichsverfassung („Reichswirtschaftsrat“) lebhaft diskutiert. Ja, Max Weber hatte sie in Deutschland schon 1917 einer scharfen und grundlegenden Kritik unterzogen <sup>6)</sup>. In der Praxis sollte der Parteienstaat mit seinem politischen Parlament jedoch nicht völlig abgelöst, vielmehr nur durch ein berufsständisches Parlament ergänzt werden. Die berufsständische Konzeption war nicht als Alternative gedacht — wie im faschistischen Italien —, sondern (zunächst?) als „Ergänzung“. Da jedoch die Wirtschaftspolitik heute den Kernbereich aller Politik ausmacht, würde der angestrebte Dualismus eines politischen Parlaments und eines Wirtschaftsparlaments, das nicht nur auf völlig unverbindliche Beratungsfunktionen beschränkt bleibt, faktisch zur Vorherrschaft des einen Parlaments über das andere führen müssen oder die Einheit des Staates zerbrechen. Denn hier stünde nicht das Problem eines Zweikammersystems zur Debatte, sondern die Frage einer machtpolitischen Aufgliederung zweier substantiell zu unterscheidender Kompetenzbereiche — deren Konturen praktisch nicht abgrenzbar sind — auf zwei grundverschieden strukturierte Gremien. Unter diesem Dualismus könnten die Parteien ihrer wichtigen politischen Funktion, eine gesamtstaatliche Integration divergierender Gruppen- und Individualinteressen zu bewirken, nicht nachkommen. In der Regel „siegte“ das politische Parlament und das Wirtschaftsparlament bleibt ein relativ einflußloses Ärgernis. Führte hingegen der Konkurrenzkampf zwischen den beiden Parlamenten zur Suprematie des Wirtschaftsparlaments, so wäre die Demokratie der Gleichberechtigung endgültig durch die willkürlich bestimmte Parität berufsständischer

<sup>5)</sup> Als Grewe schrieb, war im März 1950 gerade eine Denkschrift des Deutschen Gewerkschaftsbundes „Zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft“ erschienen, in der die Bildung eines Bundeswirtschaftsrates gefordert wurde.

<sup>6)</sup> Vgl. Max Weber, Wahlrecht und Demokratie in Deutschland (1917), in: Politische Schriften, Berlin 1921, S. 287 f.

Organisationen ersetzt <sup>6a)</sup>. Das demokratische Gleichheits- und Wettbewerbsprinzip hätte dem Prinzip manipulierbarer Willkür zu weichen, denn die Gretchenfrage aller berufsständischen Vertretungskörperschaften ist die nach ihrer Zusammensetzung. Bei der Suche nach einem akzeptierbaren Verteilerschlüssel scheitern in der Praxis bekanntlich alle Versuche einer befriedenden Lösung der berufsständischen oder syndikalistischen Alternative zum Parteienstaat — es sei denn, man folgt dem faschistischen Staatsmodell, in dem die „Verteilerfunktion“ dem Führer obliegt. Denn, wie Ernst Forsthoff in seiner Bekenntnisschrift zum totalen Staat aus dem Jahre 1933 richtig sagt <sup>7)</sup>:

„In dem Augenblick, in dem ein Führerstand vorhanden ist, der die Staatlichkeit und die staatliche Autorität wirklich repräsentiert, hört die Frage der richtigen Placierung dieser Anliegen und der angemessenen Mandatszuweisung in einer zu errichtenden berufsständischen Kammer auf, ein Problem zu sein. Denn die aus der Repräsentanz der autoritären Staatlichkeit getroffene Entscheidung trägt die Gewähr der Richtigkeit in sich.“

Wegen dieser unüberwindlichen Probleme und der berechtigten Annahme, daß auch ein berufsständisches System in allen kritischen

<sup>6a)</sup>In seinem Gutachten vom 30./31. Oktober 1964 hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft zur vom Deutschen Gewerkschaftsbund erneut angeregten Schaffung eines Bundeswirtschaftsrates, in dem die großen Interessenverbände zusammengefaßt und gegenüber dem Bundestag eine beratende Funktion übernehmen sollten, Stellung genommen. Er lehnte sie unter Hinweis auf die schlechten Erfahrungen, die man mit dem „Reichswirtschaftsrat“ in der Weimarer Republik, dem französischen „Conseil National Économique“ und dem italienischen „Nationalrat für Wirtschaft und Arbeit“ gemacht hat, ab. Wörtlich heißt es, derartige Bestrebungen, einen Wirtschaftsrat zu schaffen, hätten „bewußt oder unbewußt das Ziel, die Politik durch Sachverstand, die Wirtschaftspolitik durch den ökonomischen Sachverstand zu ersetzen; damit verkennen sie das Wesen der Politik. . . Ein Bundeswirtschaftsrat . . . würde das Ende der parlamentarischen Demokratie bedeuten“. Eine solche Ständevertretung würde die Bürger dem Sonderinteresse der als politische Machtfaktoren etablierten Stände ausliefern.

<sup>7)</sup> Ernst Forsthoff, Der totale Staat, Hamburg 1933, S. 45 f. Forsthoff leitete seine Abhandlung mit den Worten ein: Diese Schrift steht nicht im Dienste historischen Erkennens, sondern der politischen Aktion“, ebd., S. 8.

Punkten „nicht um ein Haar besser sein würde als ein demokratischer Parteienstaat“<sup>8)</sup>, ja, ein derartiger Versuch einer partiellen Verdrängung der Parteien und des Parlaments durch Wirtschaftsgremien mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Bonner Grundgesetzes unvereinbar wäre und nur über eine fundamentale Verfassungsrevision ermöglicht werden könnte, sieht Grewe auch hier keine realisierbare Alternative zum Parteienstaat. Seine Frage nach dem „Was sonst?“ ist somit rhetorisch gestellt. Er erweist sich demnach als bewußter Apologet des Parteienstaates — was selbstverständlich dessen Kritik niemals ausschließt.

In diesem Zusammenhang sei kurz auf die autoritären Kritiker der Parteienstaats-These eingegangen; der Deuter und Kritiker jener These also, derzufolge die Parteien nicht nur auf freier Werbung beruhende Wahlkampforganisationen sind, sondern zugleich die wichtigsten Verbindungsglieder zwischen Individuen und Interessengruppen einerseits

und den politischen Entscheidungsinstanzen des Staates andererseits.

Das Glaubensbekenntnis der „autoritären Kritiker“ hat in dem aus dem Jahre 1933 stammenden, eben zitierten Satz Forsthoffs: „Die aus der Repräsentanz der autoritären Staatlichkeit getroffene Entscheidung trägt die Gewähr der Richtigkeit in sich“<sup>9)</sup>, eine prägnante und eindeutige Formulierung gefunden. Dies Bekenntnis wird durch die Überzeugung vervollständigt, daß der Parteienstaat als parlamentarische Demokratie nicht in der Lage sei, diese „autoritäre Staatlichkeit“ zu erstellen. Daher müsse der Parteienstaat entweder überwunden oder durch berufsständische Korsettstangen, die letztlich nur im autoritären Führerstaat „richtig“ zu placieren sind, ergänzt werden. Als Übergangslösung wird gelegentlich auf den Korpsgeist des Beamtentums gesetzt<sup>10)</sup>, dessen disziplinierte Staatsgesinnung den Rummel der Parteien und Interessengruppen nicht völlig in Anarchie entarten lasse.

## II. Zwei Demokratiemodelle

Bedeutsamer für unsere Überlegungen sind die demokratischen Deutungen und Kritiken des Parteienstaates. Ernst Fraenkel schrieb kürzlich: „Das kritikbedürftigste Moment des Bonner Parlamentarismus scheint mir die landläufige Kritik zu sein, die an ihm geübt wird“<sup>11)</sup>. Gleiches gilt unstrittig für die Kritik am demokratischen Parteienstaat. Entscheidend ist die Frage nach dem Maßstab, nach dem Orientierungsmodell, an Hand dessen der

demokratische Parteienstaat gewertet und beurteilt wird. In seinem grundlegenden Aufsatz „Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung“<sup>12)</sup> hat Fraenkel auf die zwei konträren Hauptmodelle demokratischen Verständnisses hingewiesen: das französische Orientierungsmodell der „klassischen Demokratietheorie“ und das angelsächsische Modell der „Konkurrenztheorie“. Operieren auch beide Demokratieauffassungen mit dem Begriff des Gemein- oder Volkswillens, so besteht der essentielle Unterschied jedoch darin, daß die klassische Demokratietheorie mit ihrem Erzvater Rousseau die Tatsache eines *vorgegebenen* Gemeinwillens, der als der richtige zu erkennen ist, postuliert. Demgegenüber begreift die Konkurrenztheorie den Gemeinwillen als das *Ergebnis* eines stets offenen Willensbildungsprozesses, und zwar als ein immer wieder von neuem zu erarbeitendes Ergebnis, wobei niemals unumstößlich feststeht, ob dieses jeweilige Ergebnis als Mehrheitswille die „Richtigkeit“ auf seiner Seite habe. Nach der Konkurrenztheorie bleibt es der unterlegenen

<sup>8)</sup> Grewe a. a. O., S. 576.

<sup>9)</sup> Man fragt sich unwillkürlich, inwieweit de Gaulle diesen Satz variieren würde.

<sup>10)</sup> Siehe z. B. Werner Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: Festschrift für Carl Schmitt, hrsg. von Hans Barion, Ernst Forsthoff und Werner Weber, Berlin 1959, S. 266 u. 272.

<sup>11)</sup> Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 55.

<sup>12)</sup> Der Aufsatz ist abgedruckt im Sammelband „Deutschland und die westlichen Demokratien“, Stuttgart 1964, S. 48—68, und in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 9 v. 26. 2. 1964.

Minderheit stets unbenommen, zu behaupten, daß ihre Willensäußerung „die richtige“ sei und für diese Auffassung aktiv öffentlich zu werben. Ja, es bleibt ihr nicht nur unbenommen, dies zu behaupten: Die Konkurrenztheorie geht vielmehr von der prinzipiellen Vermutung aus, daß die Minderheit gegebenenfalls die bessere Einsicht und die besseren Argumente auf ihrer Seite haben kann. Sie postuliert einen offenen Entscheidungs- und Wettbewerbsprozeß, in dessen Verlauf die Minderheitsauffassung jederzeit zum Mehrheitswillen führen könne. Die demokratische Konkurrenztheorie ist der Mutterboden der demokratischen Oppositionstheorie.

In der klassischen Demokratietheorie hat die Opposition keinen logischen Ort. Diese Lehre ist darüber hinaus letztlich parteienfeindlich. Ihr theoretisches Postulat, daß der Mehrheitswille den richtigen Gemeinwillen repräsentiere, muß in der Tatsache einer opponierenden Minorität eine Provokation erkennen. Opposition ist hiernach Widerstand gegen den wahren Volkswillen — und nur insoweit ein gewisses Widerspruchsrecht zugebilligt wird, kann davon abgesehen werden, Opposition mit reiner Obstruktion gleichzusetzen, ihre Vertreter als bloße „Nein-Sager“ abzutun oder sie gar schlechthin als staatsfeindlich zu deklarieren. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Es bleibt festzuhalten, daß eine demokratische Deutung und Kritik am Parteienstaat jeweils anders verlaufen wird, ob sie von der einen oder der anderen Demokratietheorie ausgeht. Nach der klassischen Demokratietheorie manifestiert sich der richtige Gemeinwille im Mehrheitswillen, den der Staat auszuführen habe. Der Parlamentsabgeordnete hat hiernach nicht zu repräsentieren, d. h. in freier Entscheidung das von ihm in Verantwortung dem Gemeinwesen gegenüber als gerechtfertigt und begründet erkannte Ergebnis freier Auseinandersetzung in allgemeinverbindlicher Gesetzesform zu fixieren, sondern er hat als Volksbote einem vorgegebenen Willen zu gehorchen und ihn zu realisieren. Demokratie wird als Identität von Regierenden und Regierten verstanden. Ganz in diesem Sinne lautet z. B. eine der Forderungen, die das „Komitee zum Studium der gesellschaftlichen Verhältnisse und ihrer

Veränderung in Westdeutschland beim Nationalrat der Nationalen Front des demokratischen Deutschland“ zur „Demokratisierung Westdeutschlands“ erhebt, präzise und unumwunden: „Bindung der Abgeordneten an den Volkswillen“<sup>13)</sup>.

Gemäß dieser Demokratietheorie ist nicht nur der Einparteistaat demokratisch legitimiert, wenn nicht gar der Idealfall, sondern auch der Parteienstaat einer bestimmten Deutung unterworfen. In der Bundesrepublik Deutschland hat eine derartige Parteienstaatslehre im Werk von Gerhard Leibholz den einflußreichsten Niederschlag gefunden<sup>14)</sup>. Danach ist die reine, wahre Demokratie, in der der Volkswille, die „volonté générale“, mit Hilfe des Identitätsprinzips unverfälscht zur Geltung gelangt, die direkte Demokratie. Im modernen Großflächenstaat ist die direkte Demokratie aus rein praktischen Erwägungen und Gegebenheiten existentiell in Frage gestellt. Sie hat jedoch im Gewande des demokratischen Parteienstaates gleichsam ihre Wiedergeburt erfahren. Denn der „moderne Parteienstaat“ ist nach Leibholz „seinem Wesen wie seiner Form nach nichts anderes als ... ein Surrogat der direkten Demokratie im modernen Flächenstaat“<sup>15)</sup>. Hier wird „der Volks- oder Gemeinwille, d. h. die ‚volonté générale‘ ... durch die Parteien gebildet“. Die entscheidenden Sätze bei Leibholz lauten:

„Wie in der plebiszitären Demokratie der Wille der Mehrheit der Aktivbürgerschaft mit dem jeweiligen Gesamtwillen des Volkes identifiziert wird, wird in einer funktionierenden parteienstaatlichen Demokratie der Wille der jeweiligen Parteienmehrheit in Regierung und Parlament mit der ‚volonté générale‘ identifiziert. Der Gemeinwille kommt in der parteistaatlichen Demokratie allein mit Hilfe des Identitätsprinzips ohne Beimischung repräsen-

<sup>13)</sup> Ich zitiere aus dem Pamphlet des „Komitees“: „Notstandsgesetze vernichten Demokratie — Gutachten über Umfang und Ursachen des Abbaus der demokratischen Grundrechte in Westdeutschland“, o. O. und J. (Juni 1965), S. 45.

<sup>14)</sup> Siehe hierzu Gerhard Leibholz' Aufsatzsammlung: Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958, insbes. S. 71—155.

<sup>15)</sup> Aufsatz „Der Strukturwandel der modernen Demokratie“, in: Strukturprobleme . . . , S. 93 f.

tativer Strukturelemente zur Entstehung" <sup>16</sup>). Für die Stellung des einzelnen Abgeordneten im Parlament ergibt sich daraus folgerichtig, daß er „nicht mehr als Repräsentant, der in Freiheit unter Einsatz seiner Persönlichkeit seine politischen Entscheidungen für das Volksganze fällt, angesprochen werden kann" <sup>17</sup>). Er wird damit „im modernen Parteienstaat zu einem organisatorisch-technischen Zwischenglied" <sup>18</sup>), wobei die Selbständigkeit des Abgeordneten als völlig aufgehoben gilt. Dies ist nicht Wirklichkeitsanalyse (bzw. will es gar nicht sein), sondern theoretisches Postulat! Die Forderung „Bindung der Abgeordneten an den Volkswillen" hat somit in Leibholz' Parteienstaatslehre ihre theoretische Begründung und Rechtfertigung erfahren. Nach dieser Lehre hat der Abgeordnete im modernen Parteienstaat nicht Repräsentant zu sein, sondern er hat sich als Volks- bzw. Parteibote zu verstehen. Er hat, wogegen der damalige Bundestagsabgeordnete Kiesinger auf dem 4. Bundesparteitag der CDU heftig polemisierte, „gehorsamverpflichteter Funktionär (seiner) Partei" zu sein <sup>19</sup>).

Wer sich als „Radikaldemokrat" bzw. „konsequenter Demokrat" der klassischen Demokratietheorie verpflichtet fühlt, wird sich vielleicht mit diesen Konsequenzen einer Parteienstaats-Deutung abfinden müssen, es sei denn, er hält mit Flechtheim konsequenterweise auch den Einparteistaat für eine demokratische Möglichkeit bzw. als eine unter gewissen Bedingungen („innerparteiliche Demokratie") demokratisch legitimierte Alternative zum Parteienstaat <sup>20</sup>). Ein Vertreter der demokratischen Konkurrenzlehre wird sich allerdings mit der gleichen Deutlichkeit, mit der seine Theorie von der klassischen Lehre abweicht, von dieser Parteienstaats-Deutung distanzieren müssen. Die klassische Demokratietheorie ist reine Konstruktion. Sie ist noch nirgendwo praktisch realisiert worden. Alle dahin gehenden Versuche scheiterten. Sie hat damit den Beweis ihrer praktischen Bewährung bisher nicht erbringen

können. Sie hat allerdings viel zur Mißinterpretation und darauf beruhenden Mißbilligung parteienstaatlicher Wirklichkeit beigetragen.

Die Konkurrenztheorie verfügt demgegenüber über den bemerkenswerten Vorzug, nicht deduktiv vom Katheder her, sondern induktiv auf Grund geschichtlicher Erfahrungen konzipiert worden zu sein. Stimmt man zu, daß in der französischen Geschichte ernsthaft der Versuch unternommen wurde, das klassische Demokratiemodell zu realisieren, so läßt sich mit Fraenkel sagen:

„Der kontinentale Radikaldemokrat zeichnet sich durch den Mut zur Konsequenz aus; der insulare Repräsentativdemokrat hat — ohne übermütig zu werden — den Übermut zur Inkonsequenz besessen. So mag es sich erklären, daß während langer Jahrzehnte die Engländer sich als unfähig erwiesen haben, das Regierungssystem, das sie praktizieren, zu analysieren, während die Franzosen dieses Regierungssystem zwar zu analysieren, aber nicht zur praktizieren verstanden haben." <sup>21</sup>)

Joseph Schumpeter hat die zwei Grundkonzeptionen der Demokratie in die Kurzformeln gebracht: Nach der klassischen Lehre ist „die demokratische Methode jene institutionelle Ordnung zur Erzielung politischer Entscheide, die das Gemeinwohl dadurch verwirklicht, daß sie das Volk selbst die Streitfragen entscheiden läßt, und zwar durch die Wahl von Personen, die zusammzutreten haben, um seinen Willen auszuführen" <sup>22</sup>). Demgegenüber erweist sich die demokratische Methode nach der Konkurrenzlehre als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben" <sup>23</sup>).

<sup>21</sup>) Fraenkel a. a. O., S. 61.

<sup>22</sup>) Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950, S. 397.

<sup>23</sup>) Ebd., S. 428. Schumpeters Konkurrenzlehre ist allerdings im Gegensatz zu Fraenkels „vertiefter Konkurrenztheorie der Demokratie" (vgl. Fraenkel a. a. O., S. 62—68) noch äußerst einseitig am marktwirtschaftlichen Wettbewerbsmodell orientiert. Zur Kritik siehe auch Wolfgang Abendroth, *Innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 5. Jgg., Heft 3, Sept. 1964, S. 307 ff.

<sup>16</sup>) Ebd., S. 94.

<sup>17</sup>) Ebd., S. 96.

<sup>18</sup>) Ebd., S. 97.

<sup>19</sup>) „4. Bundesparteitag der CDU", 1953, S. 100 ff.

<sup>20</sup>) Siehe Ossip K. Flechtheim, *Weltkommunismus im Wandel*, Köln 1965, S. 190.

### III. Parteienstaat und Opposition in Großbritannien und den USA

Das in den angelsächsischen Ländern weitaus vorherrschende Verständnis des Parteienstaates entspricht dem Modell der Konkurrenzlehre. Dabei sind zwei Grundformen institutioneller Zuordnung entwickelt worden, die das Erscheinungsbild des modernen demokratischen Parteienstaates entscheidend prägen: in den Vereinigten Staaten das präsidentielle Regierungssystem und in Großbritannien das parlamentarische System. Zum Geschichtlichen sei nur so viel vermerkt: Als die amerikanische Bundesverfassung kurz vor der französischen Revolution konzipiert wurde, befand sich das parlamentarische Regierungssystem im britischen Mutterland noch völlig im embryonalen Entwicklungsstadium. Erst seit 1830 (Kabinett Lord Grey), endgültig erst nach 1841 (zweites Kabinett Sir Robert Peel) wurde es zum anerkannten Verfassungsprinzip.

Das parlamentarische Regierungssystem war eine Schöpfung der Parteien im Parlament. Die das politische Leben bis 1688 eindeutig beherrschende Konfrontation von Krone und Parlament hatte sich seitdem mehr und mehr auf die Konfrontation von „His Majesty's Government“ und „His Majesty's Opposition“ verlagert. Das setzte voraus, daß die Institution „Opposition“ als legitim und legal erachtet wurde. Das System konnte nur funktionieren, wenn die Opposition nicht als Außenseiter, Rebell oder Widerständler galt, sondern als ein anerkanntes Vollmitglied des Herrschaftsverbandes, das lediglich eine grundlegende Gegenposition zur Regierung vertrat.

Die Geschichte des britischen Regierungssystems kann demnach im wesentlichen als die Geschichte der parlamentarischen Opposition gesehen werden. Den wichtigsten Etappen ihrer Frühgeschichte bis zur Ausreifung als loyale, systematische, ständige Opposition „Ihrer Majestät“ hat Archibald S. Foord in seinem Buch „His Majesty's Opposition, 1714—1830“ eine eingehende, ausgezeichnete Analyse gewidmet<sup>24)</sup>. Es war das letzte Mal kurz vor und vor allem nach der Französischen Revolu-

tion und den Napoleonischen Kriegen, da die „formierte Opposition“<sup>25)</sup> gegen „Ihrer Majestät Regierung“ von führenden Politikern der Mehrheit als „unpatriotisch“, „republikverdächtig“, wenn nicht gar prinzipiell verfassungswidrig erachtet wurde. Als Sir John Cam Hobhouse während einer Unterhausdebatte im Jahre 1826 erstmals von „His Majesty's Opposition“ sprach, wurde sein gezielter Scherz noch mit Lachen quittiert<sup>26)</sup>. Kurze Zeit darauf gewann die neugeprägte Formel jedoch das Gewicht eines grundlegenden Verfassungsprinzips, das die Praxis des britischen Regierungssystems fast 100 Jahre lang bestimmte, bevor es 1937 im „Ministers of the Crown Act“ auch verfassungsrechtlich bestätigt wurde. „His Majesty's Opposition“ kennzeichnet danach eine Partei oder Parteiengruppe, deren Loyalität gegenüber der Krone und Verantwortlichkeit gegenüber Volk und Land keineswegs in Frage stehen, die aber nicht an der Regierung beteiligt ist, vielmehr als geschlossene Gruppe deutliche, öffentlich wirksame Kritik an ihr zu üben hat, für eine permanente, scharfkritische Regierungskontrolle sorgen muß, Mahner zur Wahrung von Recht und Freiheit sein will, notfalls Alternativpositionen erarbeiten soll und vor allem das Gemeinwesen mit einer Alternativregierung, einer zur Regierungsübernahme bereiten und befähigten „Mannschaft“ unter Leitung eines vertrauenswürdigen und qualifizierten Premieraspiranten auszustatten hat. Bei Ivor Jennings heißt es knapp: Die Opposition „is not only Her Majesty's Opposition, but also Her Majesty's alternative Government.“<sup>27)</sup> Parla-

<sup>24)</sup> Archibald S. Foord, *His Majesty's Opposition, 1714—1830*, Oxford 1964. Siehe auch Kurt Kluxen, *Das Problem der politischen Opposition — Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert*, München 1956, und ders., *Entwicklung und Idee der parlamentarischen Opposition (Literatur)*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6. Jgg., Heft 2, Juni 1965, S. 219—228.

<sup>25)</sup> Siehe hierzu Sir Ivor Jennings, *Party Politics*, Bd. II: *The Growth of Parties*, Cambridge 1961, S. 2 ff., und Bd. III: *The Stuff of Politics*, Cambridge 1962, S. 15 ff. Zum Folgenden auch Foord a. a. O., S. 415 f.

<sup>26)</sup> Siehe Foord a. a. O., S. 1 f.

<sup>27)</sup> Sir Ivor Jennings, *Parliament*, 2. Aufl., Cambridge 1957, S. 174. Bezeichnend auch die Zusammenfassung bei Jennings (*Party Politics*, Bd. I: *Appeal to the People*, Cambridge 1960, S. XXXII f.): „It is not the function of the Opposition to oppose, but to find ideas or actions which they can oppose and then oppose. No doubt their purpose is to obtain office for themselves, the sense of power which office brings, the applause which half the population produces, though not always very enthusiastically, and the deference which everybody properly gives to Her Majesty's Ministers. In the process, however, they do seek out and expose grievances, challenge the ideas upon which

mentarisches System und „formierte“ Opposition sind somit die Grundmerkmale des britischen Regierungssystems, des „Party Government“, des britischen Parteienstaates<sup>28)</sup>. Diese Verfassung ist das Geschöpf der britischen Parlamentsparteien.

Als sich die Amerikaner 1787 eine Bundesverfassung gaben, konzipierten sie ein geschriebenes Dokument, das von den Parteien nicht nur keine Kenntnis nahm, das vielmehr die Parteien bewußt als „unerwünscht“ „draußen“ ließ. Die das politische Leben bestimmenden Kontrahenten sollten Kongreß und Präsident sein. Da die Verfassung ohne Parteien nicht funktionieren konnte, erschienen sie bald auf dem Plan. Wohl konnte sich auch hier so etwas wie „Opposition“ bilden, aber die Funktion einer „formierten“, permanenten, systematischen, geschlossen auftretenden, agierenden und entscheidenden Opposition wurde nicht zur Grundbedingung des Systems. Da der amerikanische Präsident — als Staatsoberhaupt, Regierungschef und einziger „Minister“, den die Verfassung kennt — vom Kongreß nicht abberufen werden kann (die Abberufbarkeit der Regierung bzw. ihres Chefs gilt als das Grundmerkmal eines parlamentarischen Regierungssystems), geraten weder Regierung noch präsidentielles System in eine Krise, falls die Partei, der der Präsident angehört, im Kongreß über keine oder völlig unzuverlässige Parlamentsmehrheiten verfügt. Präsident Eisenhower mußte während seiner achtjährigen Amtszeit (Januar 1953 bis Januar 1961) sechs Jahre lang mit einem Kongreß zusammenarbeiten, in dem die demokratische „Opposition“ die Mehrheiten stellte. Die demokratische Parlamentsmehrheit fand wiederum sechs Jahre lang die republikanische „Opposition“ im Besitz des Weißen Hauses.

---

government action is based, and remind Ministers that they are neither infallible for immortal . . . What the Opposition does is to remind them that, in less than five years, they must appeal to the people.“

<sup>28)</sup> 1855 schrieb die *Edinburg Review*: „It is the legal and acknowledged existence of an organized opposition to the Government which is, in these times, the most salient characteristic of a free country and its principal distinction from despotism . . .“ Zitiert nach Foord a. a. O., S. 4.

Im gleichen Sinne schreibt Jennings 1957 (*Parliament*, S. 158): „The Opposition is not just a nuisance to be tolerated, but a definite and essential part of the Constitution. . . . it is accepted that opposition is not only legitimate but essential to the maintenance of democratic government.“

Der amerikanische Präsident operiert mit ad-hoc-Mehrheiten. Sie finden ihr Pendant in ad-hoc-Oppositionen. Wohl stehen sich im Kongreß fast immer eine klare Einparteiemehrheit und eine klare Einpartei minderheit gegenüber. Das Zweiparteiensystem arbeitet insofern perfekt. Für die Organisation beider Häuser des Kongresses ist das auch von fundamentaler Bedeutung. Bei der Entscheidung substantieller Fragen können sich jedoch weder Mehrheitsführer noch Minderheitsführer auf ihre Fraktionsgenossen verlassen. Präsident Kennedy ist während seiner Regierungszeit bei Entscheidungen, die sein Prestige zentral betrafen, trotz überwältigender demokratischer Mehrheiten in beiden Kongreßkammern sechsmal im Repräsentantenhaus und zehnmal im Senat nur dadurch vor einer eklatanten Niederlage bewahrt worden, weil Abgeordnete der republikanischen „Opposition“ gegen ihre Fraktionsmehrheit und für die Position des Präsidenten stimmten. Selbst Präsident Johnson, der im Repräsentantenhaus über eine demokratische Zweidrittelmehrheit „verfügt“, konnte am 30. Juni 1965 bei einer entscheidenden Abstimmung zum Miethilfengesetz — bei dem es um grundlegende Prinzipienfragen und Milliardenbeträge ging — nur dank der Tatsache, daß vier Republikaner ihrer Fraktionsführung den Gehorsam verweigerten, einer bedeutungsvollen Schlappe entgehen<sup>29)</sup>. Eine Niederlage der Regierung hätte das Prestige der Opposition erheblich gestärkt. Da derartige Disziplinlosigkeiten einzelner Abgeordneter oft genug vorkommen, also Tradition sind, die Regierung sowieso nicht gestürzt werden kann und das System so angelegt ist, daß es auch ohne eine formierte Opposition zu funktionieren scheint und seine Identität behält, haben die vier republikanischen Herren aus New York auch nichts Ernsthaftes von seiten ihrer Fraktion oder Wahlkreispartei zu befürchten.

Der Parteienstaat amerikanischer und der Parteienstaat britischer Fassung sind zwei erheblich verschiedenartig strukturierte Phänomene. Präziser: Der amerikanische Bundesstaat des

---

<sup>29)</sup> Vgl. *New York Times*, 1. Juli 1965 und (eingehender) *Congressional Quarterly Weekly Report*, Nr. 27, 1965, S. 1269 ff. Der entscheidende Antrag des republikanischen Abg. James Harvey: „Rücküberweisung der Vorlage an den Ausschuß mit Instruktionen“, wurde am 30. Juni mit 208 gegen 202 Stimmen abgelehnt. Zum Ganzen siehe auch den Artikel von Arthur Krock, *Once More Into the Breach . . .*, in: *New York Times*, International Edition, 5. Juli 1965, S. 4.

präsidentiellen Systems und der britische Einheitsstaat des parlamentarischen Systems repräsentieren zwei grundverschiedene Erscheinungsformen des demokratischen Zweiparteiensystems.

Im britischen Parteienstaat sehen sich die parlamentarischen Parteien zwei Möglichkeiten gegenüber: Entweder verzichten sie auf hohe Gruppenkohäsion, indem sie ihren Mitgliedern auch im Plenum völlige Entscheidungsfreiheit einräumen und nehmen damit das Risiko einer instabilen, krisenanfälligen, seiner Amtsdauer niemals sicheren Regierung in Kauf, oder sie legen Wert auf eine verantwortungsvolle, relativ krisensichere, arbeitsfähige Regierungsführung, die im parlamentarischen System allerdings eine stabile, verlässliche, allein durch Fraktionsdisziplin erstellbare Regierungsmehrheit voraussetzt. In der Mitte des 19. Jahrhunderts folgte die britische Verfassungspraxis weitgehend dem erstgenannten Fall. Im Zeitalter eng begrenzter Wählerschaften, als lediglich eine kleinere, weitgehend homogene Bevölkerungsschicht aktiv am politischen Entscheidungsprozeß teilnehmen durfte, konnte sich bei den anfallenden Regierungsaufgaben Großbritanniens ein derartiges Verfahren einige Jahrzehnte lang erlauben.

Mit dem Anwachsen der Staatsaufgaben — weitgehend bedingt durch Bevölkerungswachstum und Industrialisierung — sowie dem unaufhaltsamen Demokratisierungsprozeß (Wahlgesetze von 1867 und insbesondere 1884/85) wurde die bisher praktizierte „Möglichkeit“ parlamentarischer Regierungsweise ernsthaft in Frage gestellt. Industriestaat und Demokratie zwangen den britischen Parteienstaat zur Verfahrensreform<sup>30)</sup>. Die Regierung festigte ihre Position im Parlament mittels Geschäftsordnungsreform und „Gefolgschaftsverpflichtung“, die parlamentarische Opposition die ihre durch das „Schließen eigener Reihen“ und den Appell an die „Öffentliche Meinung“ — sprich: Wählerschaft. Die „Partei im Lande“ wurde hierfür zum entscheidenden Hebel. Die englischen Parlamentsparteien haben es dabei jedoch bis heute verstanden, ihre Parteien im Lande nicht zum Herren ihrer politischen Entscheidungen in Parlament und Regierung werden zu lassen. Sie ließen es nicht zu, daß das Grundprinzip des britischen parlamentarischen Regierungssystems, wonach sich

die Regierung (Kabinet) vor dem Parlament und das Parlament vor den Wählern zu verantworten hat, durch Gehorsam gegenüber der eigenen Partei im Lande durchbrochen wird<sup>31)</sup>. Lediglich die nach 1900 gegründete Labour Party, die als einzige britische Großpartei nicht vom Parlament hinaus, sondern „von draußen“ her ins Parlament hineinwuchs, stellte dieses Prinzip einige Zeit ernsthaft in Frage. Wenn wir McKenzies grundlegender Arbeit zum modernen britischen Parteienstaat folgen dürfen, so hat sich auch diese Partei weitgehend dem traditionellen britischen Parlamentssystem angepaßt.

Wie wirkte sich diese Entwicklung auf die Rolle von „Her Majesty's Opposition“ im modernen demokratischen Parteienstaat aus? An ihren Grundfunktionen hat sich gegenüber „früher“ prinzipiell nichts geändert. In der Methode mußte die Opposition jedoch neue Strategien und Taktiken entwickeln. Ihre Funktionen sind dieselben geblieben: Kritik an der Regierungspolitik, Kontrolle aller Regierungsaktionen, Mahner zur Wahrung von Recht und Ordnung sein, Erarbeitung realisierbarer Alternativpositionen, Selektion qualifizierter Regierungsaspiranten, stete Bereitschaft zur Regierungsübernahme. Der Wille zur Regierungsübernahme, der Wille zur Verantwortung bleiben die treibende Kraft jeder ernsthaften Opposition. Dieser Wille muß erlahmen, wenn das gesteckte Ziel unerreichbar wird.

Im britischen Unterhaus einen Regierungswechsel durch Mißtrauensvotum herbeiführen zu wollen, erwies sich auf Grund der verfestigten Parteifronten in diesem Jahrhundert als immer aussichtsloser. Der Wahlerfolg bildet die einzig reale Chance. In England sind Wahlen alle fünf Jahre fällig, es sei denn, der Premierminister setzt einen früheren Termin. Für diesen Augenblick stets gerüstet zu sein, ist eine der Aufgaben der Opposition. Das läßt sich, wie die Praxis lehrt, leichter postulieren als realisieren. Das oppositionelle Unterfangen, eine etablierte Regierung im Rahmen allgemeiner Wahlen aus dem Amt zu drängen — im Zweiparteiensystem die einzige Möglichkeit —, sieht sich wachsenden Schwierigkeiten gegenüber. Diese Feststellung trifft offensichtlich nicht nur auf die moderne

<sup>30)</sup> Hierzu David Thomson, *England in the Nineteenth Century, 1815—1914*, Cambridge 1950.

<sup>31)</sup> Siehe R. T. McKenzie, *British Political Parties*, 2. Aufl., New York—London 1963, insbes. S. 645. Eine deutsche Übersetzung der ersten Auflage liegt unter dem Titel: *Politische Parteien in England*, Köln und Opladen 1961, vor.



Opposition in Großbritannien zu, sondern gilt, wie u. a. Manfred Friedrich am Beispiel Englands, Schwedens und der Bundesrepublik zu zeigen versuchte, für die Opposition im parlamentarischen Wohlfahrtsstaat schlechthin<sup>32)</sup>.

Den größten Zweifel an der Zukunft des Parteienstaates hat der radikaldemokratisch argumentierende Politologe Ekkehart Krippendorff 1962 in seinem Monat-Artikel „Das Ende des Parteienstaates?“ vorgetragen<sup>33)</sup>. Das Fragezeichen steht allerdings nur im Titel, der Text setzt klare Ausrufungszeichen. Der Verfasser beabsichtigt, „die vor Jahren im ‚Monat‘ von Wilhelm Grewe gestellte Frage ‚Parteienstaat oder was sonst?‘ ihres rhetorischen Charakters zu entkleiden und einer ernsthaften (!) Diskussion des ‚was sonst?‘ den Weg zu bereiten“<sup>34)</sup>.

Krippendorffs Resultate und Thesen sind eindeutig: Das Ende des Parteienstaates europäischer Prägung ist abzusehen; der Entwicklungstrend geht eindeutig zum Einparteistaat; die „große Koalition“ ist lediglich eine Vorform dieses Zukunftsstaates, in dem die politische Kontrolle in die „Einheitspartei“ verlagert wird; das Ende des Parteienstaates bedeutet nicht notwendigerweise das Ende politischer Freiheit überhaupt, denn der Einparteistaat ist „als solcher nicht notwendig vom Ubel: unter einer Führung mit verantwortlichem politisch-historischem Auftrag kann er durchaus stimulierend und progressiv arbeiten. Die Chance der Freiheit in einem nicht mehr in Frage gestellten Gesellschaftssystem liegt dann in der effektiven Verwirklichung innerparteilicher Demokratie“<sup>35)</sup>.

Es gibt sicherlich wenige, die bereit wären, Krippendorffs Argumentationen bis zur letzten, als logisch begründetes Resultat präsentierten Konsequenz zu folgen. In der Märznummer 1962 des Monats hat er jedenfalls un-

Hier setzt denn auch die Kritik der von uns als „demokratisch-pluralistische Zweifler“ bezeichneten Beobachter des parlamentarischen Parteienstaates ein. Ebenso die einiger radikaldemokratischer Kritiker.

#### IV. Das Ende des Parteienstaates?

ter den vier Autoren, die sich zu seiner „Provokation“ äußerten — Helmut Wagner, Hans Schuster, Arnulf Baring, Joachim Redemann —, insoweit nur scharfen Widerspruch gefunden<sup>36)</sup>. In der deutschen Gegenwartsdiskussion gibt es aber doch einige Gesprächspartner, die sich genötigt sehen, ihn bei seinen Überlegungen eine gute Wegstrecke weit zustimmend zu begleiten. Die „demokratisch-pluralistischen“, d. h. an der Konkurrenzlehre der Demokratie orientierten Zweifler am Fortbestehen des überkommenen Parteienstaates gehen dabei allerdings von anderen Grundansichten aus als Krippendorff. Denn Krippendorff ist — sehr im Gegensatz etwa zu Wilhelm Grewe, der sich grundsätzlich zum demokratisch-pluralistischen Konkurrenzmodell bekennt — Vertreter der klassischen Demokratie- und Parteiethorie. Nur so läßt sich seine These verstehen, wonach das „eigentliche Dilemma des Parteienstaates“ darin liege, daß er „darauf angelegt sei, über das Instrument der Volkspartei sich selbst aufheben zu müssen, indem er die Bedingungen der Möglichkeit von Oppositionsparteien aufhebt“. Ebenso „könne und dürfe keine Regierung die Existenz einer Opposition anders werten denn als Zeichen eigener gesellschafts-politischer Fehler bzw. als Zeichen dafür, daß sie ihr eigentliches Ziel, die gerechte und jeden befriedigende Sozialordnung, noch nicht erreicht habe“<sup>37)</sup>. Diesen Thesen liegt ein Verständnis von „Volkspartei“ und „Opposition“ zugrunde, dem kein Anhänger der Konkurrenzlehre — die Krippendorff als „Dogma liberaler Weltanschauung“ mit leichter Hand verwirft — zustimmen kann. Daß „bereits der Begriff einer ausdrücklich sich an alle wendenden modernen ‚Volkspartei‘ einen jede Oppositionspartei ausschließenden absoluten Anspruch impliziert“, bleibt kühne Behauptung. Warum es „zumindest begrifflich nicht zwei ‚Volksparteien‘ zugleich

<sup>32)</sup> Manfred Friedrich, *Opposition ohne Alternative? — Über die Lage der parlamentarischen Opposition im Wohlfahrtsstaat*, 2. Aufl., Köln 1962.

<sup>33)</sup> Ekkehart Krippendorff, *Das Ende des Parteienstaates?*, in: *Der Monat*, Heft 160, Januar 1962, S. 64—70.

<sup>34)</sup> Ebd., S. 65.

<sup>35)</sup> Ebd., S. 70.

<sup>36)</sup> Die Zukunft des Parteienstaates — Kritische Stimmen zu Ekkehart Krippendorffs Analyse, in: *Der Monat*, Heft 162, März 1962, S. 84—94.

<sup>37)</sup> Krippendorff a. a. O., S. 67.

innerhalb eines und desselben Staates geben kann" <sup>38)</sup>, ist unerfindlich. Der Begriff Volkspartei besagt nichts weiter, als daß sich eine Partei bei ihrem Wählerappell nicht ausschließlich an eine Klasse oder eine engere Klassenkombination wendet und sich aus ihr rekrutiert, sondern, zumindest der Intention nach, an das „ganze Volk“. Der Terminus ‚Volkspartei‘ ist immer noch vom Wort ‚Partei‘ her zu definieren, das begrifflich ein Gegenüber, eine Gegenpartei voraussetzt und den Konkurrenzbegriff mit einschließt. Partei und Klassenpartei sind keine Synonyme.

Krippendorffs einseitige Definitionen determinieren den Beweis der Argumentation. Auf diese Weise wird auch das Todesurteil über die Oppositionsparteien gefällt. „Seiner Majestät der Volksmehrheit loyale Opposition“ ist danach blanker Unfug. Das Ende der Klassenparteien bedeutet auch das Ende der Oppositionsparteien, heißt es. Sobald eine Oppositionspartei nicht mehr willens und in der Lage ist, eine bestehende Gesellschaftsordnung prinzipiell in Frage zu stellen und ein prinzipiell anderes gesellschaftliches „Leitbild“ zu setzen, verliert sie nach Krippendorff die entscheidende, ihre Existenz legitimierende Funktion <sup>39)</sup>. Opposition hat das System in Frage zu stellen oder abzutreten. Andere Funktionen sind bloßes Beiwerk. Die gesamte Geschichte von „His Majesty's loyal Opposition“ wird mit einer Handbewegung vom Katheder gefegt und das alte, der klassischen Demokratietheorie adäquate Vorurteil von der Opposition als „des Volkes fünfter Kolonne“ faktisch wieder aufpoliert.

Bei Krippendorff wird der Parteienstaat jedoch nicht nur „zu Tode definiert“, vielmehr werden zahlreiche ernsthafte Argumente angeführt, die auch und gerade den „demokratisch-pluralistischen Zweiflern“ keine Ruhe lassen. Allerdings „schießt“, wie Manfred Friedrich kommentiert, Krippendorff hierbei ebenfalls „über das Ziel hinaus“ <sup>40)</sup>. Wohl teilen zahlreiche Beobachter Krippendorffs Auffassung, daß „amtierende Regierungen durch Wahlen nicht mehr ablösbar zu sein scheinen“ <sup>41)</sup>. Zu ihnen gehört auch Friedrich, der sich um den Nachweis bemüht, daß den modernen Wohlfahrtsstaaten die generelle Ten-

denz einer zunehmenden Stärkung und Festigung der Regierungspositionen eigen ist, wogegen es „für die Opposition immer schwieriger wird, die Wählerschaft (in der Innen- wie Außenpolitik) mit einer klar erkennbaren Alternative zur Regierungspolitik zu konfrontieren“ <sup>42)</sup>. Während Friedrich jedoch vorsichtig von einer generell feststellbaren erheblichen Erschwerung spricht, geht Krippendorff entschieden weiter. Aus der allgemeinen Tendenz wird bei ihm letztlich ein unausweichliches Entwicklungsgesetz:

„Es scheint sich herauszustellen, daß die parlamentarische Demokratie als ein System sich in der Machtausübung durch Wahlentscheidung ablösender Parteien das Produkt einer Übergangszeit ist (oder war), das auf der Annahme beruhte, der gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungsprozeß sei entweder prinzipiell nicht lenkbar oder aber Planung und Lenkung seien schädlich für den Fortschritt. Diese Annahme stellt sich als falsch heraus: Umfassende Planung ist nicht nur wissenschaftlich möglich, sondern auch für einen krisenfreien Fortschritt nötig geworden. Das impliziert früher oder später das Ende des Parteienstaates. Es tritt früher ein, wenn die Oppositionspartei das jeweilige gesellschaftliche System nicht mehr prinzipiell in Frage zu stellen gewillt oder in der Lage ist. Nur wo eine Oppositionspartei nicht diesen Weg geht, hat der Parteienstaat noch eine gewisse, aber auch dann nur beschränkte Zukunft.“ <sup>43)</sup>

Es dürfte kaum strittig sein, daß der moderne, komplizierte Sozialstaat ohne ein erhebliches Maß an Planung und Lenkung immer funktionsunfähiger zu werden droht und daß zahlreiche sozioökonomische Entwicklungstendenzen berechenbar sowie gewisse Unzufriedenheiten in der Bevölkerung „erfragbar“ und ihre Ursachen weitgehend feststellbar sind. Wohl wird auch jede vernünftige Regierung daraus, wenn sie kann, Konsequenzen ziehen, die ihre Position erheblich zu festigen vermögen. Krippendorffs extreme Erwartungen gegenüber Wissenschaft und praktisch-politischer Nutzenanwendungsmöglichkeiten beruhen jedoch offensichtlich auf einem Verständnis des Menschen und seiner Berechenbarkeit — als Individuum wie als Gruppenglied —, das

<sup>38)</sup> Ebd., S. 66.

<sup>39)</sup> Ebd., S. 69.

<sup>40)</sup> Friedrich a. a. O., S. 63 Anm. 1.

<sup>41)</sup> Krippendorff a. a. O., S. 64.

<sup>42)</sup> Friedrich a. a. O., S. 8.

<sup>43)</sup> Krippendorff a. a. O., S. 69 f.

alles andere als wissenschaftlich gefestigtes Überzeugungsgut sein dürfte. In Krippendorffs Zukunftsstaat wie Marxens klassenloser Ge-

sellschaft — die beide prinzipiell konfliktlose, berechenbare Gemeinwesen sind — wird nur noch verwaltet.

## V. Der Einparteistaat — eine demokratische Alternative?

Krippendorffs Prophezeiung ist der Einparteistaat, seine Freiheitshoffnung die innerparteiliche Demokratie. Liegt darin eine demokratische Alternative zum Parteienstaat? Wilhelm Grewe hatte es 1951 unter Verweis auf die Erfahrungen mit dem totalitären „Einparteistaat“ abgelehnt, darauf überhaupt näher einzugehen<sup>44</sup>). Heute wird uns insbesondere unter Hinweis auf die Einparteigeilde einiger Entwicklungsländer vorgehalten, daß man diese Organisationen nicht unbedingt als undemokratisch abtun könne, geschweige denn mit den totalitären Einheitsparteien kommunistischer oder faschistischer Version in einen Topf werfen dürfe. Letzteres muß sicherlich zugestanden werden.

Es würde hier zu weit führen, auf das komplizierte Problem einer exakten Beschreibung von Funktion und Realität der durchweg sehr verschiedenartigen „Parteien“ in diesen jungen Ländern, über die wir noch sehr wenig wissen, näher einzugehen. Wir wollen uns mit der Frage begnügen, ob denn jeder nichttotalitäre Einparteistaat qua definitione ein demokratischer Einparteistaat im Sinne der Konkurrenzlehre sei. Offenkundig nicht. Er wäre es nur dann, wenn in ihm tatsächlich der Wähler unter (mindestens zwei) miteinander konkurrierenden Kandidaten im Rahmen rechtlich geordneter und kontrollierter Verfahren für alle entscheidenden politischen Staatsämter — vor allem direkt oder indirekt für das des Regierungschefs — frei seine Auswahl treffen könnte. Sobald ein Einparteistaat diese Grundbedingung erfüllt, sobald er sich dieser demokratischen Methode zur Fällung politischer Entscheidungen bedient, wird man ihn wohl einen „demokratischen Staat“ bzw. „nicht undemokratischen Staat“ nennen müssen. Ein derartiger Staat wäre demnach theoretisch möglich. Es hat ihn in der Wirklichkeit jedoch, abgesehen von schwachen Ansätzen, noch nie gegeben. Er ist eine Definitions-Konstruktion, wobei man um der begrifflichen Sauberkeit willen in diesem Zusammenhang eigentlich mit Grewe von einem „Staat mit

politischer Einheitsorganisation“ sprechen sollte.

Wie hätte die politische Wettbewerbspraxis in einem derartigen Staat auszusehen?: Konkurrierende Kandidaten für politische Staatsämter müßten sich den Wählern nur unter ein und demselben „Parteinamen“ präsentieren, dürften in ihrer Wahlkampagne nur andere Wahlkonkurrenten, nicht jedoch „die Partei“ angreifen und über keine eigene, von der Gesamtpartei unabhängige Organisation, etwa zur Wahlkampf-Finanzierung, verfügen. Diese Kandidaten müßten sich also freier Amtsbewerbung stellen — Kriterium der Demokratie —, dürften sich und ihre Anhänger aber nicht vermittels eines eigenen politischen Namens als Gruppe kenntlich machen und präsentieren sowie als eigenständige Gruppe organisieren. Sie müßten sich folglich ein ähnliches Verhalten auferlegen, das normalerweise von Bewerbern für die Nomination innerhalb einer Partei gefordert wird, die sich dann in einer Wahl den Kandidaten einer anderen Partei zu stellen haben. Das wäre eine die freie Wettbewerbsaktion des einzelnen Kandidaten äußerst stark beengende Auflage. Warum sollte er sich dieser „unnatürlichen Prüderie“ unterwerfen? Dort, wo eine solche Praxis befolgt wird, hat sie stets ihre sehr realen Gründe. Zwei Beispiele: Entwicklungsländer und Südstaaten der USA.

Entwicklungsländer mit Einparteiherrschaft — d. h. in der Praxis solche, in denen eine Großpartei eindeutig vorherrscht, neben der lediglich völlig konkurrenzunfähige Splitterparteien bestehen — befinden sich gegenwärtig durchweg in einer staatlichen „Notstandssituation“. Sie suchen nach ihrer nationalen Identität, sind mit der Errichtung staatlicher Institutionen und den ersten Versuchen ihrer Handhabung befaßt und müssen das ungeheure Problem einer Mobilisierung des Volkes zur Überwindung des sozioökonomischen Entwicklungsrückstandes bewältigen. In einem derartigen Ausnahmezustand käme der Versuch, dem charismatischen Volksführer und Regierungschef — der normalerweise zugleich der erfolgreiche Führer der nationalen Un-

<sup>44</sup>) Siehe oben S. 1 f.

abhängigkeitsbewegung ist — eine „formierte Opposition“ gegenüberstellen zu wollen, einem „Verrat an der Sache“ gleich. In einer solch exzeptionellen Konstellation, wie sie in den Entwicklungsländern gegeben ist, den Ansatz für eine allgemeine Entwicklungstendenz zu einer „nicht undemokratischen“ Alternative zum Parteienstaat entdecken zu wollen, scheint mir ziemlich kühn zu sein. Diese Einparteistaaten sind bestenfalls „gutwillige Erziehungsdiktaturen“ bzw. „gelenkte Demokratien“, d. h. autoritäre Staaten, in denen der ernsthafte Versuch gemacht wird, demokratische Ansätze auszubauen und zu fördern. Die Bewährungsprobe kommt, wenn sich der Staat etabliert hat. Die Realität der einparteistaatlichen Entwicklungsländer zeichnet da jedoch keineswegs so rosige Bilder. Franz Ansprenger, der beste deutsche Kenner der Parteienproblematik in den afrikanischen Entwicklungsländern, hat u. a. in seiner ausgezeichneten Studie „Zur Rolle der Führungspartei in einigen jungen Staaten Afrikas“ einiges Material präsentiert<sup>45)</sup>. Nach einer Analyse wichtiger Äußerungen afrikanischer Staatsführer zum Parteienproblem kommt er zum Schluß:

„(Die angeführten Zitate) schildern drei Phasen der Erfahrung junger afrikanischer Staaten (aus der Sicht ihres Führers) mit dem Parteiensystem als politischem Entscheidungsorgan. In der *ersten Phase* unmittelbar nach der Unabhängigkeit ... drängt sich die Vorherrschaft der einen Führungspartei schlechtweg als vom Volke gewollter Tatbestand auf. In der *zweiten Phase* verbraucht die spontane Begeisterung für die neue Souveränität ...; das Volk steht erste Enttäuschungen und Krisen durch, und die Partei muß — wenn sie ehrlich bleiben will — beständig kritisch an sich selbst arbeiten, um das hohe Gut der Einmütigkeit zu bewahren: den ‚Familiengeist‘, der nach Nyerere Voraussetzung für eine vernünftige Pflege des Gemeinwohls in Afrika ist.

Muß dann eine *dritte Phase* folgen (Ansprenger bezieht sich hier auf eine drohende Rede Nkurmahs aus Ghana vom 2. April 1960), in der die Identität von Partei und Volk mit Drohungen und Repressalien, Konzentrationslagern gar, geschützt wird, in der organisierte

<sup>45)</sup> Franz Ansprenger, Zur Rolle der Führungspartei in einigen jungen Staaten Afrikas, in: Faktoren der politischen Entscheidung — Festgabe für Ernst Fraenkel, hrsg. von Gerhard A. Ritter und Gilbert Zieburg, Berlin 1963, S. 410—451.

Opposition nur deshalb nicht existiert, weil nicht sein kann, was nicht sein darf?“<sup>46)</sup>

Ansprenger weist darauf hin, daß wir über diese dritte Phase noch fast gar nichts wissen, da sich die meisten Staaten noch in den ersten Entwicklungsjahren befinden. „Bis zur Stunde“, schreibt er 1963, „ist immer noch der Drang nach nationaler Einmütigkeit, die sich konkret in der einheitlichen Führungspartei niederschlägt, so deutlich und im unabhängigen Afrika so allgemein verbreitet, ... daß wir von einer typischen Erscheinung für diesen Erdteil und die gegenwärtige Zeit, nämlich die erste Phase moderner unabhängiger Staatlichkeit, sprechen dürfen. Ja, die Übernahme der politischen Entscheidungsfunktionen durch eine einheitliche Partei scheint uns das hervorragende Kennzeichen des Afrika der sechziger Jahre zu sein“<sup>47)</sup>. Man sollte sich vor allen weiterreichenden Prognosen hüten, muß jedoch auch zur Kenntnis nehmen, daß „oppositionelle Politiker im Gefängnis oder in Ungnade oder Verbannung leider keine Seltenheit mehr in Afrika“ sind<sup>48)</sup>.

Deutlich autoritäre Zügen wiesen — und weisen teilweise auch heute noch — die Einparteistaaten im Süden der Vereinigten Staaten auf. In diesen Staaten ist die Demokratische Partei die unbestrittene „Führungspartei“. Wenn den einzelnen Bundesstaaten der USA — die im Gegensatz zu den afrikanischen Entwicklungsländern die Grundzüge eines präsidentiellen und nicht die eines parlamentarischen Systems aufweisen — auch alle Merkmale „souveräner Staatlichkeit“ im völkerrechtlichen Sinne fehlen, sie vielmehr den Charakter selbstbewußter und immer noch recht machtvoller „Bundesländer“ haben, so sei doch auf dieses Phänomen verwiesen. Der Grund für die Errichtung jener Einparteiordeung ist eindeutig in dem Bemühen der Weißen zu suchen, die von der Sklaverei befreite Negerbevölkerung vom politischen Entscheidungsprozeß innerhalb ihres Staates auszuschalten und den Bund durch demonstrierte Solidarität daran zu hindern, in der Rassenfrage intervenierend tätig zu werden. In der Rassenfrage duldet die führende Schicht der Weißen weder außerhalb noch innerhalb der „Partei“ irgendwelche Opposition. (Mit der neuerdings zunehmenden Intervention des Bundes in die südstaatliche Handhabung der Negerfrage werden heute

<sup>46)</sup> Ebd., S. 411.

<sup>47)</sup> Ebd., S. 412.

<sup>48)</sup> Ebd., S. 444.

dieser Haltung allerdings Grenzen gesetzt, die deutlich die Tendenzen zur Entwicklung eines Zweiparteiensystems fördern).

Jenseits dieser entscheidenden Tabu-Zone gab und gibt es durchaus innerparteilichen Konkurrenzkampf — von Staat zu Staat im einzelnen unter jeweils recht verschiedenartigen Bedingungen. Allen Staaten gemeinsam ist jedoch die Tatsache, daß die Nomination in der Demokratischen Partei faktisch der Wahl gleichkommt. Die Nomination erfolgt durch „Vorwahlen“ (primaries), an denen in der Regel fast jeder Wahlberechtigte (eine bereits durch Wahlregistaturen begrenzte Gruppe) in seiner Eigenschaft als „Parteiangehöriger“ teilnehmen kann. Bei diesen innerparteilichen Nominationswahlen sind in der Regel wiederum zwei Typen bzw. Etappen zu unterscheiden: 1. die „Vor-Vorwahlen“ (pre-primaries) und 2. die „Stich-Vorwahlen“ (run-off primaries). An den pre-primaries kann sich jeder Parteiangehörige als Bewerber beteiligen. In den anschließenden run-off primaries fällt die Entscheidung zwischen den jeweiligen zwei Spitzenkandidaten, es sei denn, ein Kandidat hat bereits bei der pre-primary die absolute Mehrheit gewonnen.

Stellt das nicht ein faires Verfahren dar, das allen formellen Anforderungen eines demokratischen Konkurrenzkampfes gerecht wird? V. O. Key ist dieser Frage in seinen grundlegenden Studien „Southern Politics“ und „American State Politics“ nachgegangen<sup>49)</sup>. Er kommt zum Ergebnis, daß in Staaten mit straffer Parteiorganisation die „Vorwahlen“ in der Regel zur Farce werden, da die Parteiführungsgruppen den „Wahlausgang“ zu lenken wissen. Gibt es die „Partei“ demgegenüber weitgehend nur dem Namen nach, weil weder Organisation noch klare Führungsgruppen bestehen, so führen die primary-Verfahren zu unkontrollierbarer Willkür. Eine Orien-

tierung an Sachfragen wird kaum möglich, da die einzelnen Kandidaten nicht als Repräsentanten bestimmter, erkennbarer politischer Gruppen, deren politische Grundtendenzen und bisherige Leistungen bekannt sind, auftreten, sondern als „unabhängige Persönlichkeiten“. Wer sich einen „Namen“ gemacht hat, ganz gleich auf welche Weise und auf welchem Gebiet, wer momentan „Lokalheld“ ist, wer über Geld und entsprechende Hintermänner verfügt, dem bietet sich oftmals eine überraschende Erfolgchance. Im primary-Wahlkampf wird die „Person“ des Gegenkandidaten zum Hauptgegenstand der Auseinandersetzungen, weniger die Stellungnahme zu anstehenden Sachfragen. Dem Demagogen bieten sich alle Möglichkeiten, da er Großes versprechen kann, ohne ernsthaft verpflichtet zu sein, seinen Versprechungen später nachzukommen, denn er gelangt ins Parlament als „Person“ — einer von hundert — und nicht als Mitglied einer erkennbaren, handlungsfähigen Gruppe, die sich als solche zu einer gewissen Grundhaltung und Politik bekennt und daraufhin später in Verantwortung genommen werden kann<sup>50)</sup>. Key weist nach, daß derartige primary-Prozeduren die Herausbildung befähigter politischer Führungsgruppen stark erschweren, in den Parlamenten zu unkontrollierbaren Überraschungsentscheidungen führen, eine Kontrolle parlamentarischer Aktion durch die Wähler fast unmöglich machen, zur Lähmung effektiver Parlamentsarbeit erheblich beitragen und nur dort ertragbar erscheinen, wo von Parlamenten weitsichtige und wichtige Entscheidungen kaum erwartet werden<sup>51)</sup>. Im Hintergrund steht die Überzeugung, daß ein Minimum an Regierung und staatlicher Tätigkeit überhaupt ein Maximum an bürgerlicher Freiheit bedeute. Bei diesen Einpartei-Parlamenten haben wir es mit Gremien zu tun, die ein buntes Gewirr unkontrollierbarer Cliques- und Interessenkombinationen produzieren, die Herausbildung klarer, auf Dauer angelegte Mehrheits- und Minderheitsfronten jedoch unmöglich machen. Nur ein präsidentielles System befindet sich mit einem derartigen Parlament nicht in permanenter Regierungskrise.

<sup>49)</sup> V. O. Key, *Southern Politics in State and Nation*, New York 1949 (eine bedeutende Pionierleistung amerikanischer Politikwissenschaft), vgl. dort insbes. S. 298—310, S. 406 ff. und 444 ff. — Ders., *American State Politics: An Introduction*, New York 1963, bes. S. 287 ff., und ders., *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5. Aufl., New York 1964, bes. S. 386 ff. (mit zahlreichen Literaturhinweisen).

<sup>50)</sup> Siehe Key, *Southern Politics*, S. 304 f.

<sup>51)</sup> Key, *American State Politics*, S. 283 f.

## VI. Die Lage der Opposition im demokratisch-parlamentarischen Parteienstaat

In einem parlamentarischen System lassen sich Regierungskrisen nur dann vermeiden, wenn sich die Regierung auf eine tragfähige Parlamentsmehrheit stützen kann. Ein parlamentarisches System funktioniert lediglich unter der Bedingung praktizierter Mehrheitsdisziplin. Setzt sich diese Mehrheit aus einer Parteienkoalition zusammen, so wird die Koalitionsdisziplin zur *conditio sine qua non*. Am klarsten zeigen sich die Fronten im Zweiparteiensystem. Konflikte müssen innerhalb der Mehrheit ausgetragen werden und finden ihre Grenze in der „Kabinettsfrage“. Die Existenz einer Opposition mit ihrem permanenten Regierungsanspruch bildet die entscheidende Voraussetzung für das geschlossene Auftreten der Regierungsmehrheit. Die Opposition zielt immer auf die Öffentlichkeit. Die Opposition zwingt die Mehrheit, ihre Entscheidungen vor der Wählerschaft zu erklären und zu rechtfertigen. Sie bedient sich dabei des Angriffs und der „Gegenvorstellung“, d. h. der Begründung und Propagierung von Alternativpositionen. Gelingt es ihr dadurch, die Regierungsmehrheit zu sprengen, d. h. so viele Stimmen auf ihre Seite zu ziehen, daß sich die Gewichte entscheidend verlagern, wird sie selbst zur „Regierungsmehrheit“.

Da, wie die Erfahrung lehrt, eine Opposition nicht damit rechnen kann, die Regierungsmehrheit im Parlament selbst zu „sprengen“, weil hier „Disziplin“ geübt wird, richtet sich ihr Bemühen auf die „Mehrheit im Lande“. Nur auf diesem Wege einer permanenten Einwirkung auf die Wählermehrheit bietet sich eine reale Chance, aus der Minderheit herauszukommen. Eine Opposition, der es mit ihrem Regierungswillen ernst ist, hat sich diesen Tatsachen zu stellen und entsprechend zu verhalten, notfalls Illusionen aufzugeben. Nur wenn sie auf diesem Wege erfolgreich ist, kann sie auch ihre Oppositionsfunktion wirksam erfüllen, d. h. die Politik der bestehenden Regierungsmehrheit (Regierung und Parlamentsmehrheit als Einheit verstanden) beeinflussen sowie insbesondere die Parlamentsmehrheit zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Regierung anhalten<sup>52)</sup>.

<sup>52)</sup> Vgl. hierzu Jennings, *Parliament*, S. 167—182.

Um die Lage einer konkreten Opposition beurteilen zu können, müssen vor allem zwei Gesichtspunkte berücksichtigt werden: Einmal die allgemeine Position einer Opposition im modernen Wohlfahrtsstaat schlechthin und zum anderen die besondere geschichtliche Situation, in der sich eine zur Diskussion stehende Oppositionspartei gerade befindet.

Zur allgemeinen Lage wird u. a. angeführt, daß es der Opposition rein objektiv im modernen Sozialstaat immer schwerer werde, der Regierungspolitik gegenüber ein grundlegendes Alternativprogramm zu entwickeln. Es sei denn, so heißt es, die Opposition sei willens, die bestehende Gesellschaftsordnung prinzipiell in Frage zu stellen. Nur dann sei Opposition im echten Sinne überhaupt möglich. Wenn diese Ansicht zutrifft, ist ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem in einem demokratischen Parteienstaat *qua definitione* niemals möglich. Denn zwei einander ausschließende Thesen stehen sich gegenüber:

*These 1:* Ein parlamentarisches Regierungssystem kann nur dann funktionieren, wenn sowohl Mehrheit als auch Opposition ihre systembedingten Funktionen erfüllen, was voraussetzt, daß beide die gesellschaftliche Ordnung prinzipiell nicht in Frage stellen, zwischen ihnen mehr Gemeinsames als Trennendes besteht und beide die geltenden Spielregeln des Regierungssystems nicht mißbrauchen. Nur so ist ein Wechselspiel zwischen Opposition und Mehrheit möglich, nur dann bedeutet ein Regierungswechsel eine mehr oder weniger wichtige „Neubesetzung“ und Neuorientierung und nicht eine legalisierte Form der Revolution.

*These 2:* Ein parlamentarisches System kann nur funktionieren, wenn die Opposition willens ist, prinzipielle Alternativen aufzustellen, was wiederum ein prinzipielles In-Frage-Stellen des bestehenden Gesellschaftssystems voraussetzt.

Das parlamentarische Regierungssystem Großbritanniens hat im wesentlichen deshalb bisher „funktioniert“, weil es die in These 1 skizzierten Grundbedingungen stets erfüllte. Der langsame Demokratisierungsprozeß des britischen parlamentarischen Systems hat be-

wirkt, daß neu hinzukommende Wählerschichten — im Verfolg eines dazu parallel verlaufenden, langsamen gesamtgesellschaftlichen Evolutionsprozesses — erst dann in den politischen Entscheidungsprozeß einbezogen wurden, als sie zur Befolgung der Grundbedingungen des Systems prinzipiell bereit waren. In Großbritannien — wo eine Debatte um eine „große Koalition“ zur Rettung der Opposition, die sich angeblich im modernen Wohlfahrtsstaat allorts in aussichtsloser Lage befindet, nicht geführt wird — funktioniert das parlamentarische System offensichtlich auch als demokratischer Parteienstaat. Man ist sich dort sehr wohl bewußt, daß die besonderen Schwierigkeiten der Labour Party als Oppositionspartei primär durch ihre eigene Geschichte, Parteistruktur und zu enge Bindung an bestimmte Klassenpositionen bedingt sind. Die Geschichte der Labour Party beweist, daß die Parteiführung sich dieser Problematik wohl bewußt ist und man sich den systembedingten Notwendigkeiten zu stellen bemüht ist.

Zur allgemeinen Lage der Opposition wird des weiteren angeführt, daß es heute nicht mehr um „wirkliche“ Alternativen, sondern um „Persönlichkeiten“ gehe: man wähle nicht mehr zwischen Sachalternativen, sondern nur noch zwischen Personalalternativen. Nun ist es sicherlich eine unbestreitbare Tatsache, daß bei allen Parlaments- (bzw. in USA auch Präsidenten-) Wahlen niemals „Sachen“, sondern immer Personen gewählt werden. Aber das wird ja auch nicht bestritten. Gemeint wird vielmehr, daß bei „früheren“ Wahlen Programme eine größere Rolle spielten, während heute Personen deren Leitbildfunktion übernehmen. Daß diese Unterscheidung zwischen früher und heute auch auf die amerikanischen Präsidentschaftswahlen zutrifft, wird von niemandem ernsthaft behauptet. Dieser Wandel scheint demnach eine Besonderheit des parlamentarischen Systems zu sein. Das hat seine guten Gründe.

In jedem Lande stellt die Wahl des Regierungschefs die bedeutungsvollste Personalentscheidung dar. In den USA bildet die gesamte Nation eine Art Einmannwahlkreis zur Bestellung des Regierungschefs. Hier kann der Wähler direkt über die Person des künftigen Amtsinhabers entscheiden. Seine Person steht für den Wähler nicht nur zur Diskussion, sondern zur Disposition. Anders im parlamentarischen System. In ihm wird der Regierungschef entweder, wie in der Bundesrepublik, direkt

vom Parlament gewählt oder — wie in Großbritannien, wo der Premier formell von der Krone ernannt wird — indirekt: Da das britische Unterhaus den Premierminister abberufen kann, kann nur der eine Regierungschef werden, den das Parlament *nicht* abberufen wird. Darüber entscheidet de facto die Mehrheit. Nur der hat eine Chance, sich im Amt zu halten, den sie als Fraktion erwählt.

Im parlamentarischen System wird der Regierungschef zunächst „gleichrangig“ wie jeder andere Abgeordnete ins Parlament gewählt. Im Vielparteiensystem überträgt sich die Ungewißheit über die spätere Zusammensetzung der regierungstragenden Koalition auch auf die Person des künftigen Regierungsoberhauptes. In einem Zweiparteiensystem mit disziplinierten Parlamentsparteien können beide Parteien ihre Premier- bzw. Kanzlerkandidaten dem Wähler unmittelbar „zur Disposition“ stellen. Jetzt wählt der einzelne Bürger seine Regierung direkt, indem die Nation zum Einmannwahlkreis für den Kanzlerkandidaten wird, während alle anderen Abgeordneten insoweit als „Elektoren“, deren Verpflichtung auf den einen oder den anderen Kandidaten durch ihre Parteizugehörigkeit bekannt ist, fungieren<sup>53)</sup>.

Es ist nun dem Wähler anheimgestellt, ob er sich bei seiner Stimmabgabe primär an der Person des Kanzlerkandidaten orientiert oder ob er sich bewußt wird, daß er mit ihm auch eine „Regierungsmannschaft“ bestellt und eine Abgeordnetengruppe, die eine bestimmte Grundhaltung bei künftigen Sachentscheidungen erwarten lassen. Bei der Wahl eines Regierungschefs steht normalerweise nicht irgendeine Person zur Disposition, die, einmal im Amt, in völliger Unabhängigkeit die „Richtlinien der Politik“ bestimmen kann. Diese Person ist vielmehr im Verlauf eines langwierigen Selektionsprozesses als jener Kandidat herausgestellt worden, der im Namen seiner Partei und zunächst ihr gegenüber verpflichtet des Vertrauens der Wähler für würdig erachtet wird. Das bindet und verpflichtet manigfach. Der Kanzlerkandidat repräsentiert im Rahmen seiner Regierungsmannschaft de facto stets eine politische Programmatik. Der Wähler ist sich dieser Tatsachen wohl bewußt: „Parteiprogramme sind der großen Mehrzahl

<sup>53)</sup> Die Extrempositionen „Personenwahlen“ und „Parteienwahlen“ stehen hier in einem sachbegründeten Komplementärverhältnis zueinander.

<sup>53a)</sup> Joachim Raschke, Wahlen und Wahlrecht, Berlin 1965, S. 60.

der Wähler nahezu unbekannt, ebenso vielen Parteihängern. Person plus Parteirichtung bestimmen die politischen Vorstellungen des Wählers: „Anstelle der Identifizierung mit Programmen tritt eine Personifizierung der Parteiziele zutage“ (Emnid).“

„Früher“, heißt es, gab es noch klare Programme. Im Vielparteiensystem mußten sich die Parteien u. a. deshalb hinter fixierten Programmen verschanzen, weil sie dem Wähler in der Regel keine Kanzlerkandidaten mit glaubwürdiger Erfolgchance präsentieren konnten. Sie kündeten mit ihrem Programm insofern an, unter welchen Gesichtspunkten sie in eventuelle Koalitionserörterungen treten würden. Das endgültige Regierungsprogramm blieb dabei stets mehr oder weniger im Ungewissen. Je geringer die Mehrheitschance einer Partei im modernen Großstaat ist, desto profilierter wird ihr Programm sein.

Keine Opposition kann ohne „Alternativen“ existieren; nur so vermag sie ihre Identität zu bewahren. Sie bietet sich mit ihrer Regierungsmannschaft dem Wähler zugleich als Personalalternative wie als politisches Alternativprogramm an<sup>54)</sup>. Auch die Regierungsmehrheit muß um ihre Identität bedacht sein und sich als Alternative von der Opposition absetzen. „Die Frage der Prioritäten, der Rangordnung der zu lösenden Aufgaben, die Methoden und Akzente“<sup>55)</sup>, sie kennzeichnen den Bereich, in dem eine moderne Opposition ihre wichtigsten Alternativpositionen erarbeiten muß. Dieses Setzen von zeitlichen und sachlichen Rangordnungen, von Methoden und Akzenten ist eine eminent politische Entscheidungsaufgabe. Mit diesen Setzungen wird in das Leben der Bürger nehmend und gebend, zuordnend und Grenzen setzend, regulierend und verpflichtend eingegriffen. Keine Maß-

<sup>54)</sup> Zum Verhältnis zwischen „Person“ und „Programmpunkt“ bzw. Sachfrage schreibt V. O. Key (Southern Politics, S. 304): „When two distinct groups with some identity and continuity exist, they must raise issues and appeal to the masses if for no other reason than the desire for office. Whether the existence of issues causes the formation of continuing groups of politicians or whether the existence of competing groups causes the issues to be raised is a moot point. Probably the two factors interact.“

<sup>55)</sup> Willi Brandt, Plädoyer für die Zukunft, Frankfurt/Main 1961, S. 19.

nahme trifft alle Individuen und Gruppen gleich: Wem soll und muß was zugemutet werden — und wann! Wer in diesem Bereich keinen Ansatz für „wahre“ Alternativen finden kann, verkennt den politischen Charakter staatlich zu fällender Entscheidungen. Günter Gaus hat kürzlich in Westdeutschland geschrieben: „Die grobschlächtigen Unterscheidungsmerkmale der Parteien sind zu Nuancen geworden, was als eine ungewohnte Novität die intellektuellen Wähler ebenso zu verstören scheint wie die an politische Hausmannskost gewöhnten Durchschnittsbürger<sup>56)</sup>.“ Man kann für „Parteien“ getrost „Alternativen“ setzen.

Materialien für Alternativen werden nicht von den Parteien erfunden, sondern an sie herangetragen, ihnen aufgedrängt. Die Parteien haben die realisierbaren Alternativen herauszuarbeiten. Sie werden sich dabei zum Sprecher und Sachwalter jener Anliegen machen, die sie für berechtigt halten, von deren Durchsetzung und Propagierung sie sich einen Nutzen versprechen und für deren Realisierung sie bereit sind, die Verantwortung zu übernehmen. In diesem Zusammenhang muß das weite Feld komplizierter Wechselbeziehungen zwischen Parteien und Interessengruppen gesehen und bedacht werden. Diese Gruppen streben vor allem innerhalb der Parteien nach Einfluß und Berücksichtigung und versuchen durch sie — oder direkt — auf deren Repräsentanten in den entscheidenden Staatsämtern einzuwirken. Gleichzeitig darf die Funktion und Wirksamkeit all jener anderen „Unruhestifter“, Alternativ-Initiatoren und „Anreger“ gegen eine Erstarrung der Großparteien nicht unberücksichtigt bleiben, die nach Einfluß streben und von der „öffentlichen Meinung“ über konkurrierende Kleinparteien sowie politische und sonstige Klubs bis zu den verschiedenartigsten Beratergruppen reichen<sup>57)</sup>.

<sup>56)</sup> Günter Gaus, Bonn ohne Regierung? Kanzlerregiment und Opposition — Bericht, Analyse, Kritik, München 1965, S. 139.

<sup>57)</sup> Was für einen Einfluß etwa „ideologische Anreger“ auf Parteien gewinnen können, hat kürzlich Henry J. Steck am Beispiel der englischen „Anti-Atomrüstungs“-Bewegung aufgezeigt: „The Re-Emergence of Ideological Politics in Great Britain: The Campaign for Nuclear Disarmament“, in: The Western Political Quarterly, Bd. 18, Nr. 1, März 1965, S. 87—103.



## VII. Zur Problematik einer Großen Koalition

Der Einparteistaat ist keine demokratische Alternative zum Parteienstaat. Krippendorff hat eine „Große Koalition“ im parlamentarischen System als eine „Vorform des Einparteistaates“ bezeichnet<sup>58</sup>). Diese These mag einiges für sich haben. Die Bildung einer „Großen Koalition“ wird in der Regel mit ähnlichen Begründungen zu rechtfertigen versucht, wie sie Einparteistaaten für ihre Selbstrechtfertigung in Anspruch zu nehmen pflegen: Wahrung der Einheit aller politischen Kräfte, um anliegende außerordentliche Gemeinschaftsaufgaben bewältigen zu können. Dennoch besteht ein essentieller Unterschied zwischen einem Einparteistaat und einem Staat mit Großer Koalition oder Allparteienregierung — vorausgesetzt, die Parteien können jederzeit ihre Eigenständigkeit wiedergewinnen. Während im Einparteistaat eine organisierte Opposition weder innerhalb noch außerhalb der Partei geduldet werden darf, da er sich sonst aufgeben und zum Parteienstaat entwickeln würde, setzt die Bildung einer Großen Koalition die Existenz organisatorisch voneinander unabhängiger Parteien voraus. Es handelt sich hier demnach um Parteien, die zwar in einem „Koalitionsvertrag“ bzw. einer „Koalitionsabrede“ eine engere Zusammenarbeit vorsehen können, potentiell aber jederzeit zur völligen Unabhängigkeit zurückzukehren vermögen.

Eine auf Dauer angelegte Regierungsführung durch Große Koalition birgt jedoch im parlamentarischen System erhebliche Gefahren in sich. Da die einzelnen Koalitionspartner, falls sie sich weiterhin als Parteien erhalten wollen, um ihre Eigenständigkeit bemüht sein müssen, stellt sich die Frage, wie sie vor dem Wähler als gemeinsam die Regierung tragende Parteien ihre Identität bewahren und glaubhaft begründen sollen. Die Klarheit der Verantwortlichkeiten geht in einem Parlament ohne unabhängige Opposition, die als solche erkenntlich wird, in entscheidendem Maße verloren. Die Parteien sind der Gefahr ausgesetzt, ihr Erstgeburtsrecht verantwortlicher Eigenständigkeit für das Linsengericht des „Dabei-Seins“ preiszugeben. Die Wähler haben nur noch die Wahl zwischen einem Etwas-mehr-ihvorn und Etwas-mehr-davon. Das Proporzprinzip wird zum Grundprinzip auch bei der Besetzung aller politischen Ämter in den entscheidenden staatlichen Letztinstanzen. Die

<sup>58</sup>) Krippendorff a. a. O., S. 70.

„Proporzdemokratie“ wird so zur generellen Methode. Die Entscheidung für eine völlig neue Regierungsmannschaft wird den Wählern erheblich erschwert. Die wechselseitige Kontrolle zwischen den Koalitionspartnern findet weitgehend hinter verschlossenen Türen statt. Der Appell an die Öffentlichkeit erfolgt nur noch punktuell und verliert jegliches Profil. Es gibt keine Opposition, die von dem Geschäft der „Öffentlichkeitsarbeit“ leben muß.

Österreich bietet ein geradezu klassisches Modell dafür, was eine Große Koalition in der Praxis bedeuten kann. Österreich ist mit seinen 7 Millionen Einwohnern der zweitgrößte demokratische Parteistaat Europas, der sich mit diesem Experiment auf längere Zeit eingelassen hat. Das geschah — selbst abgesehen von der außenpolitischen Sondersituation beim Abschluß des Neutralitätsvertrages — alles andere als freiwillig. Die beiden Großparteien — Österreichische Volkspartei und Sozialistische Partei Österreichs — sind aus allen Nachkriegswahlen fast gleichstark hervorgegangen. Dem Versuch, neue Wählerschichten zu erschließen, sind in einem Lande, in dem die Wahlbeteiligung immer um und über 95 % der Wahlberechtigten beträgt, engste Grenzen gezogen. Keine der beiden Großparteien kann von sich aus eine Regierung bilden, ohne die parlamentarischen Splitterparteien zum Zünglein an der Waage werden zu lassen<sup>59</sup>). Gleiches gilt für den größten europäischen Parteienstaat (über 9 Millionen Einwohner), dessen Regierungsmehrheit auf einer Großen Koalition basiert: Belgien, mit seiner gesetzlichen Wahlpflicht für alle über 21 Jahre alten Männer und Frauen. Da die „Jungwähler“ überwiegend „links“ wählen und zu den Gruppen gehören, die eine relativ geringe Wahlbeteiligung erbringen, mag in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen werden, ob eine Wahlpflicht in der Bundesrepublik bei der gegenwärtigen Parteienkonstellation nicht der SPD zugute käme, den Trend zum „Gleichziehen der Großparteien“ fördern und damit die Vorbedingungen für die Bildung einer Großen Koalition verstärken würden.

<sup>59</sup>) Siehe hierzu U. W. Kitzinger, Wahlkampf in Österreich, in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg., Heft 1, März 1961, S. 36—56. Vgl. auch Otto Kirchheimer, The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes, in: Social Research, Bd. 24, Sommer 1957, S. 127—156.

Die politische Bereitschaft, eine Große Koalition zu bilden, wird stets mit dem Verweis auf eine „besondere Notlage“ begründet. Das war auch bei fast sämtlichen Gesprächspartnern an der jüngsten Koalitionsdebatte in der Bundesrepublik der Fall. Hier wurde die Notlage entweder mit besonderen außen- oder (und) innenpolitischen Aufgabenstellungen begründet oder, wie bei Manfred Friedrich, aus einer allgemeinen Oppositionslage heraus erklärt, die „durch jene Entwicklungstendenzen, die in den modernen Wohlfahrtsstaaten als unausweichlich erscheinen“, bedingt sei<sup>60)</sup>.

Die Diskussionen um die Große Koalition hatten 1961 in der Bundesrepublik einen ersten Höhepunkt erreicht, der von den lebhaften Erörterungen vor den letzten Bundestagswahlen noch bei weitem übertroffen wurde. Seit dem 19. September 1965 hat die Problematik in den Tageskommentaren offensichtlich ihre Aktualität völlig eingebüßt. Im Rahmen unserer Überlegungen zur Kritik am Parteienstaat kommt dieser Problematik jedoch eine prinzipielle Bedeutung zu — abgesehen davon, daß sie auch in der politischen Tagespraxis erneut an brennender Aktualität gewinnen kann. Eine Auseinandersetzung mit Thesen der jüngsten Diskussion zur Großen Koalition sollte daher auch heute nicht nur von rein theoretisch-spekulativem Interesse sein.

Von einigen Gesprächspartnern der jüngsten Koalitionsdebatte sind Thesen aufgestellt worden, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung nicht unerwähnt bleiben dürfen. So ist beispielsweise Ulrich Lohmar in einer 1963 veröffentlichten und vielbeachteten Studie so weit gegangen, die Bildung einer Großen Koalition als „den einzigen zur Zeit gangbaren Weg zu bezeichnen, eine Gewaltenteilung in der Machtstruktur der Bundesrepublik und zugleich eine Beteiligung aller qualifizierten politischen Kräfte der großen Parteien bei der Bewältigung der Staatsaufgaben zu erreichen...“<sup>61)</sup>. Die besondere Notlage ergibt

sich nach Lohmar aus der „Immobilität der Machtstruktur der Bundesrepublik“. Die Tatsache, daß die SPD als eine der zwei Großparteien seit 1949 in der Opposition stand, diene ihm damals als Beweis für seine These. Die Immobilität der Machtstruktur wird nach Lohmar auch dadurch nicht aufgelockert, daß die Oppositionspartei in der Bundesrepublik auf Bundesebene zwar Oppositionspartei, auf Landesebene jedoch Regierungspartei sein kann und dies bekanntlich in mehreren Bundesländern der Fall war und ist. Das Problem der „föderalistischen Struktur der Bundesrepublik“ wird bei ihm mit einem Satz abgetan<sup>62)</sup>. Die bedeutsame Mitwirkung der Länder über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung spielt keine Rolle. Es bleibt der Vorwurf, daß in der Bundesrepublik die Arbeit der Opposition nicht honoriert werde, sie faktisch aus dem politischen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen sei und alle Macht bei der Regierungsmehrheit und ihrer Führung konzentriert liege.

Diese besondere Lage wird nun in der vorliegenden Studie nicht primär aus den geschichtlich, sozialpsychologisch und partei-strukturell bedingten Eigenheiten erklärt, denen sich die SPD als Oppositionspartei seit 1949 konfrontiert findet und mit denen sie sich auseinanderzusetzen hat, sondern aus einer angeblich grundgesetzfremden Verfassungsentwicklung. Lohmar erklärt: „Die Gewaltenteilung in der Bundesrepublik entspricht ... nicht dem Modell des Grundgesetzes“<sup>63)</sup>. Das scheint mir eine unhaltbare Behauptung zu sein. Sie beruht auf der falschen Annahme, daß das Grundgesetz ein Gewaltenteilungs-„Modell“ vorsehe, das einem funktionierenden parlamentarischen Regierungssystem entgegenstehe. Lohmar liest in den Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes, der u. a. proklamiert, daß die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ werde, offensichtlich eine an Montesquieu orientierte Gewaltenteilungs-Vorstellung hinein; eine Vorstellung, die dem Gewaltenteilungsschema des präsidentiellen Systems entspricht. Zwar erwähnt er, gleichsam en passant, die „Verantwortlichkeit der Regierung“ (Wahl und Abberufbarkeit des Bundeskanzlers durch den Bundestag), zieht aber aus dieser entscheidenden, vom Grundgesetz ge-

<sup>60)</sup> Friedrich a. a. O., S. 108.

<sup>61)</sup> Ulrich Lohmar, Innerparteiliche Demokratie — Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1963, S. 131. Zum Folgenden siehe insbesondere Kapitel V („Gewaltenteilung im Parteienstaat“) S. 125—131.

Im folgenden setze ich mich lediglich mit den im angezeigten Buch formulierten Argumentationen des Verfassers auseinander. Ich weiß, daß Lohmar heute die Gewaltenteilungsproblematik weit differenzierter sieht.

<sup>62)</sup> Siehe ebd., S. 126.

<sup>63)</sup> Ebd., S. 126.

wollten Abweichung vom Montesquieuschen Gewaltenteilungskonzept (vgl. Art. 63, 65, 67 und 68 GG) keinerlei Konsequenzen.

Lohmar konstruiert demgemäß einen Gegensatz zwischen einem der Verfassung unterstellten Modell der Gewaltenteilung (Regierung und Verwaltung auf der einen Seite, das Parlament auf der anderen Seite) und der de facto-Gewaltenteilung zwischen der Regierungsmehrheit (als der politischen Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit) einerseits und der Opposition andererseits. Das parlamentarische System lebt aber gerade von dieser Gegenüberstellung. Es kann auf die Dauer nur arbeitsfähig bleiben und verantwortlich handeln, kurz funktionieren, wenn Regierung und Parlamentsmehrheit eine geschlossene Handlungseinheit bilden, der eine Opposition gegenübersteht, die durch ihren permanenten, systematischen Appell an die Wählerschaft die Regierungsmehrheit zur öffentlichen Rechtfertigung und Begründung ihrer Aktionen nötigt, d. h. Regierung und Parlament zur Publizität ihrer Handlungen zwingt. Dieses Gewaltenteilungssystem ist vom Grundgesetz nicht nur „geduldet“, sondern gewollt. Das Grundgesetz sieht verfassungsrechtlich vor, daß Regierung und Parlament als selbständige Organe über bestimmte Kompetenzbereiche verfügen, sie miteinander kooperieren müssen und in einem wechselseitigen Kontrollverhältnis zueinander stehen. Verfassungspolitisch kann das System nur funktionieren und voll aktionsfähig sein, wenn Regierung und Parlamentsmehrheit als eine integrierte Handlungsgruppe fungieren und als geschlossene Gruppe vom Wähler in kollektive Verantwortung genommen werden können.

Daß eine derart integrierte Regierungsmehrheit ein inneres Kontrollgefüge aufweisen wird<sup>64)</sup> und aufweisen muß — sowie ihre

<sup>64)</sup> Samuel Lubell hat darauf hingewiesen, daß in einem demokratischen Zweiparteiensystem die grundlegenden politischen Konflikte nicht nur zwischen Mehrheit und Opposition, sondern vor allem innerhalb der Mehrheit ausgetragen werden. Das amerikanische Zweiparteiensystem verglich er mit einem Sonnensystem, in dem die Mehrheit die „Sonne“ und die Minderheit den „Mond“ darstellt. Die zur Entscheidung führenden Auseinandersetzungen werden im Mehrheitslager „hitzeerzeugend“ ausgetragen. Solange die Mehrheit zum Ausgleich befähigt ist, verbleibt die Opposition beim Reflektieren erzeugter Hitze. Sobald die Konflikte im Mehrheitslager zur Überhitzung und Spaltung führen, ist die Stunde der Opposition gekommen. Sie fängt „belebendes Feuer“, wird

internen Konflikte haben wird —, soll damit keineswegs bestritten werden. Ganz im Gegenteil: Erst diese internen Kontrollbeziehungen und belebenden Spannungen befähigen die Mehrheit, politische Erstarrungen zu vermeiden und verantwortlich zu handeln.

Die geringste Kontrolle innerhalb der Regierungsmehrheit und der höchste Grad an Integration zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung sind in der Person des Ministers erreicht: Er ist — im Regelfalle — in Personalunion zugleich „hundertprozentiger“ Abgeordneter und „hundertprozentiges“ Regierungsmitglied. Er ist sowohl Repräsentant des Parlaments als auch der Regierung. Seine Abgeordnetenkenntnisse kommen ihm als Minister zugute; sein Wissen als Regierungsmitglied kommt ihm als Parlamentsmitglied zugute. Die Minister bilden demnach innerhalb der Parlamentsmehrheit eine Abgeordnetengruppe, die über ein Höchstmaß an Informationen, Entscheidungsbefugnisse und politischen Einfluß verfügt. Diese herausgestellte und mit besonderen Regierungskompetenzen ausgestattete Führungsgruppe der Mehrheitsfraktion (bzw. der die Mehrheit konstituierenden Fraktionen — ein Umstand, der die mannigfachen Wechselbeziehungen um einiges komplizierter gestaltet) muß von der „restlichen“ bzw. nur im Parlament verbleibenden Fraktion — wenn sie sich nicht in blinde Abhängigkeit von ihrer eigenen ministeriellen Führungsgruppe bringen will — stets in Verantwortung gehalten werden. Die wache Kontrolle der Parlamentsmehrheit der Ministergruppe gegenüber — vermittelt durch den erweiterten Fraktionsvorstand — mag zwar nach außen nicht so deutlich in Erscheinung treten: dafür hat primär die Opposition zu sorgen. Es wird jedoch gefährlich, wenn auch die interne, mehr oder weniger hinter verschlossenen Türen stattfindende Kontrolle zunehmend erlahmt und unwirksam wird, denn im Extremfall könnte eine unkontrollierte Regierungs-

selbst zur Sonne und der „erkaltende Mehrheitsrest“ sieht sich in die Rolle des reflektierenden Mondes verwiesen. Diese Bild weist der Opposition zwar eine ziemlich passive Funktion zu. Die Opposition kann jedoch darauf hinwirken, daß die Mehrheit zerfällt. Mit einem Frontenwechsel zwischen Mehrheit und Minderheit kann nach Lubell allerdings nur über längere Zeiträume hin gerechnet werden.

Siehe Samuel Lubell, *The Future of American Politics*, 2. Aufl., New York 1956, Kapitel X: *A New Theory of Political Parties*, S. 210—218.

führung zur faktischen Regierungsdiktatur entarten.

Auch in einer integrierten Regierungsmehrheit gilt die Funktionsteilung zwischen regieren und kontrollieren: Die Abgeordneten der Mehrheitsfraktion (bzw. Mehrheitsfraktionen), die in der Regierung sitzen, sollen regieren, die übrigen Fraktionsmitglieder primär kontrollieren. Kontrollieren heißt beeinflussen, zustimmen sowie notfalls kritisieren und ablehnen. Eine Regierungsmehrheit darf es nicht so weit kommen lassen, daß sie sich auf Zustimmung und Beeinflussung beschränkt und der Fähigkeit zur öffentlichen Kritik „ihrer“ Regierung begibt. Letzteres wäre beispielsweise dann gegeben, wenn das Parlament der Regierung die Entscheidung über reine Exekutivmaßnahmen, wie etwa die Entscheidung für oder gegen bestimmte Flugzeugtypen, abnehmen würde.

Im Bundestag wurde diese Frage am 19. Februar 1965 in einer interessanten Aussprache aufgegriffen (166. Sitzung, S. 8295—8305). Es ist immerhin bemerkenswert, daß es der

parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion, Will Rasner, war, der — unter Berufung auf „den“ Gewaltenteilungsgrundsatz — im Plenum für seine Fraktion erklärte:

„Dieses Haus hat eine legislative Aufgabe und eine Kontrollfunktion. Es hat keine exekutive Funktion und sollte nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung keinerlei exekutive Funktion auf sich ziehen. Wir tun auch nicht gut daran, wenn wir der Regierung erlauben, sich auf Kosten dieses Hauses bei Regierungsmaßnahmen zu entlasten. . . .

Wir selbst stehen der Ausübung unserer eigenen Kontrollfunktion entscheidend im Wege, wenn wir durch Abstimmung Mitverantwortung für Regierungsmaßnahmen, für reine Exekutivmaßnahmen, auf uns ziehen. Es scheint mir undenkbar zu sein, daß, wenn dieses Haus Mitverantwortung für eine exekutive Maßnahme auf sich zieht, es anschließend die Regierung wegen solcher Maßnahmen kritisiert. Das kann in extremen Fällen zu schweren verfassungspolitischen Konflikten führen.“

## VIII. Große Koalition — Ordnungsmodell oder Übergangslösung?

Solange die Regierung eine Politik betreibt, die die Zustimmung der Mehrheit findet und so angelegt ist, daß sie — trotz aller entgegenwirkenden Tätigkeit der Opposition — die Majoritätspartei einem erneuten Wahlsieg zuzuführen verspricht, wird die Parlamentsmehrheit der Versuchung ausgesetzt sein, sowohl ihre öffentliche wie nichtöffentliche Regierungskontrolle zu vernachlässigen. Eine schwache Opposition trägt demnach zur Schwächung einer wirksamen parlamentarischen Regierungskontrolle bei. Erst eine starke Opposition, d. h. eine Opposition, die sich so verhält, daß ihr Wahlsieg zur realen Chance wird, trägt zur Stärkung einer parlamentarischen Regierungskontrolle bei. Lohmar ist weitgehend zuzustimmen, wenn er sagt: „Solange die Opposition diese (Wahl-)Chance nicht greifbar vor sich sieht, ist sie eine *quantité négligeable*“<sup>65</sup>). Sobald diese Situation in einem parlamentarischen System gegeben ist, leidet nicht nur die Opposition, sondern drohen dem ganzen System Lethargie und Erstarrung.

Die entscheidende Frage in einer derartigen Lage darf aber weder falsch gestellt noch allzu leichtfertig beantwortet werden. Sie lautet nicht — wie etwa Manfred Friedrich meint —, ob Opposition überhaupt noch möglich sei. Sie muß zunächst von der Vorfrage ausgehen, warum eine konkrete Partei, die die Oppositionsfunktion auszuüben hat, den „Modellerwartungen“ nicht gerecht wird. Im Falle der SPD als Oppositionspartei werden die Antworten auf diese Vorfrage dann — ganz konkret — zu drei weiteren Fragen führen: 1. Muß das System geändert werden, da die SPD die „Modellerwartungen“ nicht erfüllen kann? oder 2. ist die SPD willens und in der Lage, sich als Partei dem parlamentarischen System anzupassen? oder 3. empfiehlt sich eine vorübergehende Lösung, die der SPD den Anpassungsprozeß erleichtert und damit gleichzeitig dazu beiträgt, die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen System zu sichern bzw. die nötigen Grundbedingungen hierzu zu schaffen?

Ulrich Lohmar mag die dritte Frage im Auge gehabt haben, er stellt sich jedoch nur der ersten. Auf Grund seiner eigenwilligen Ver-

<sup>65</sup>) Lohmar a. a. O., S. 127.

fassungsdeutung lautet für ihn diese Frage allerdings etwas anders. Er will nicht das System „ändern“, sondern ein angeblich verfremdetes System zur Verfassungskonformität zurückführen. Sein Ordnungskonzept ist das „Modell der Großen Koalition, das die Kommunen geschaffen haben“, das sich dort bewährte und „als zur Zeit einzig gangbarer Weg“ auch auf Bundesebene zur Anwendung gelangen müsse<sup>66)</sup>, und zwar mit dem ausdrücklichen Anspruch, damit „die Gewaltenteilung im Staate wiederherzustellen“. Wie würde diese mittels des Modells der Großen Koalition „wiederhergestellte“ Gewaltenteilung aussehen? Lohmar schreibt:

„Das Parlament und seine Fraktionen würden sich wieder als Legislative und als Kontrollorgan der Regierung betrachten können; ein der Verfassung entsprechendes Selbstverständnis des Parlaments könnte möglich werden. Die Mehrheitsfraktion wäre nicht länger die parlamentarische Exekutive der Regierung, sondern die beiden großen Fraktionen im Parlament würden der Regierung, die aus Vertretern beider Parteien gebildet wäre, gegenüberstehen.“<sup>67)</sup>

Was Lohmar hier als Gewaltenteilungsmodell formuliert, erweist sich als die Beschreibung eines präsidentiellen Regierungssystems, in dem die politischen Auseinandersetzungen nicht primär zwischen Opposition und Regierungsmehrheit, sondern in erheblichen Ausmaße zwischen Parlament und Regierung stattfindet. Es gibt vor allem zwei Staaten, auf die Lohmars Darstellung weitgehend zutrifft: die Schweiz und die USA. Beide haben kein parlamentarisches Regierungssystem. Auch das amerikanische Beispiel nähert sich Lohmars Beschreibung in gewisser Weise sogar darin, daß gelegentlich „Vertreter beider Parteien“ selbst in höchsten Regierungsämtern zu finden sind: sowohl Eisenhower als auch Kennedy und Johnson waren bemüht, einige der Oppositionspartei nahestehende Personen in wichtige Regierungsämter aufzunehmen. Unter Kennedy waren dies — um berühmte Fälle zu erwähnen — auf Kabinetts-ebene z. B. die „Republikaner“ McNamara als Verteidigungsminister und insbesondere Dillon als Finanzminister.

<sup>66)</sup> Ebd., S. 130 f.; siehe Anmerkung 61, zweiter Absatz.

<sup>67)</sup> Ebd., S. 130.

Die „Arbeitsleistung“ seines Modells beschreibt Lohmar weiterhin mit der Bemerkung: „Das heute bestehende Machtkartell von parlamentarischer Mehrheit, Regierung und Verwaltung wäre damit beseitigt.“<sup>68)</sup> Deutlicher läßt sich die Tatsache, daß damit eine der wesentlichen Grundvoraussetzungen für ein funktionierendes parlamentarisches System, nämlich die Geschlossenheit der Regierungsmehrheit im weiteren Sinne, zerstört wäre, wohl kaum hervorheben.

Lohmar empfiehlt demnach de facto nichts weniger als eine grundlegende Verfassungsrevision, um der SPD, die angeblich in der verfestigten „Machtstruktur der Bundesrepublik“ keinerlei Wahlchancen habe und daher eine „quantité négligeable“ sei, neues Leben einzublasen; denn, so Lohmar, „der Wähler identifiziert sich nicht gern mit einer Partei, die nichts zu sagen hat“. Es wird also nicht dafür plädiert, daß die SPD eine Politik betreiben müsse, die sie in die Lage versetzt, sich den Grundregeln des „Systems“ so anzupassen, daß sie in ihm „funktionsgerecht“ wirksam werden könne. Nicht die SPD wird zur Reform und Systemanpassung aufgerufen, sondern das System sollte einer entscheidenden Korrektur unterzogen werden, damit auf diese Weise — wie sich logischerweise folgern läßt — der speziellen Problematik der SPD-Opposition Rechnung getragen werde.

Ist der hier aufgezeigte Weg wirklich der „zur Zeit einzige“, der zur „Rettung“ der sozialdemokratischen Opposition und damit des parlamentarischen Parteienstaates zu führen vermag? Ist die SPD tatsächlich auf eine derartige „Rettung“ angewiesen? Dies wirft die zweite der oben angeführten Fragen auf: Ist die SPD willens und in der Lage, sich als Partei dem parlamentarischen System derart anzupassen, daß sie zur konkurrenzfähigen Regierungsalternative zu werden verspricht?

Neben vielen anderen hat sich Günter Gaus kürzlich dieser Frage gestellt und um eine Antwort bemüht<sup>69)</sup>. Er weist darauf hin, daß es vor allem Herbert Wehners historisches Verdienst ist, die SPD auf den Weg einer Anpassung an die parlamentarische Wirklichkeit und ihrer Spielregeln gewiesen zu haben und diesen Weg mit eiserner Energie und Konsequenz weiter verfolgt. Mit dem Godes-

<sup>68)</sup> Ebd., S. 130.

<sup>69)</sup> Siehe Anm. 55.

berger Programm von 1959 als sichtbarem Wendepunkt habe die SPD-Führung den Willen dokumentiert, die Partei als Volkspartei auszubauen und damit in den Bereich echter Wahlchancen geleitet. In den ersten zehn Jahren der Bundesrepublik habe die SPD in doppelter Hinsicht einen hoffnungslosen Kampf geführt: sie gab sich weitgehend als Klassenpartei und legte großen Wert auf die Formulierung prinzipieller Alternativen. Sie gebärdete sich als modellgerechte Opposition, ohne in der Lage zu sein, die wichtigste Grundbedingung zu erfüllen: der Regierungsmehrheit so gefährlich zu werden, daß sie um ihre Wählermehrheit ernsthaft bangen mußte. Mit der Erweiterung zur Volkspartei und dem Verzicht auf prinzipielle Alternativen unterwarf sie sich zwar schmerzhaften Reformen und zog sich den schärfsten Tadel sowohl traditionsverhafteter Funktionäre und Anhänger wie theoretisierender Kritiker zu, sie wurde aber zunehmend „wahlfähig“.

1961 zog die SPD erstmals mit neuem Gesicht in den Wahlkampf. Erst seitdem hat die SPD wirksam damit begonnen, aus ihrem Willen, regierungsfähige Mehrheit zu werden, die praktischen Konsequenzen zu ziehen. Ein neues Kapitel parlamentarischer Oppositionsgeschichte hat damit begonnen. Gaus ist zuzustimmen: „In diesem Jahre 1965 führt(e) sie (die SPD) ihren zweiten Wahlkampf als eine Partei, die die bundesdeutsche Wählermehrheit so anspricht, wie es der westdeutschen Realität gemäß ist: mit einem Alternativangebot, das den seit 1949 von den Regierungsparteien gezogenen Rahmen nicht mehr sprengen, sondern anders ausfüllen will.“<sup>70)</sup>

War das erste Jahrzehnt der sozialdemokratischen Opposition in Bonn „die heroische Zeit der Nachkriegs-SPD“<sup>71)</sup>, so kann die erste Hälfte des zweiten Jahrzehnts als „die Zeit der realistischen Orientierung“ bezeichnet werden. Mit diesem Bemühen der SPD-Opposition, sich den politischen Realitäten und Spielregeln des Systems zu stellen und anzupassen, leistet die Partei nicht nur sich selbst, sondern dem gesamten parlamentarischen System einen unschätzbaren Dienst. Gaus verweist auf zentral bedeutsame Tatbestände, wenn er schreibt:

<sup>70)</sup> Gaus a. a. O., S. 77.

<sup>71)</sup> Ebd., S. 79.

„Allein auf diese Weise nämlich wird Westdeutschland zu einem normal funktionierenden Parlamentarismus gelangen können: was wäre ein Zweiparteiensystem, in dem die eine Partei für die Mehrheit des Wählervolks auf Dauer als unwählbar erscheint? Mit der von Wehner herbeigeführten Anpassung der SPD an die derzeitigen Gegebenheiten und Wählerbedürfnisse wird zum ersten Mal überhaupt die Vorbedingung für einen politischen Zustand geschaffen, der bei oberflächlicher Betrachtung zwar schon lange zu bestehen scheint — die Konzentration der politischen Kräfte auf zwei Parteien nebst kleinem freidemokratischem Anhang —, dem jedoch bisher das Entscheidende fehlte: die Überzeugung der Wähler, daß ein Regierungswechsel in Bonn nichts Radikales zeitigen würde.“<sup>72)</sup>

Die SPD sieht sich auf ihrem „neuen Wege“ innerhalb wie außerhalb der Partei enormen Schwierigkeiten gegenüber. Abgesehen von traditions- und parteistrukturell-bedingten Gegebenheiten, die es insbesondere der SPD sehr schwer machen, dem Grunderfordernis des parlamentarischen Repräsentativsystems gerecht zu werden, daß nämlich die politische Führung der Opposition primär im Parlament zu liegen hat und nicht bei der „Partei im Lande“, abgesehen hiervon weiß sich gerade die SPD mit einem ganz besonderen Problem konfrontiert: sie hat sich als sozialdemokratische Partei und Opposition nicht nur Urteilen, sondern vor allem verfestigten Vorurteilen zu stellen. Wenn es Herbert Wehner — und mit ihm der Partei — gelingen sollte, „diese Schutthalde politischer Klischees abzutragen“, meint Gaus, „so wird er nicht nur seiner Partei Zutritt zur Regierungsmacht verschafft haben: er würde der Bundesrepublik insgesamt zur politischen Normalität verhelfen.“<sup>73)</sup>

Die Wahlen vom 19. September haben gezeigt, daß es der SPD trotz der von Willi Brandt, Herbert Wehner und Fritz Erler verfochtenen Strategie nicht gelungen ist, die kurz vor den Wahlen sehr hochgetriebenen Erwartungen zu erfüllen. Sicherlich hat sich die Arbeit, verfestigte Vorurteile abzubauen, als weit mühseliger herausgestellt, als von einigen Hoffnungsvollen erwartet worden war. Dennoch wäre es zu billig, allein in den Vorurteilen der Wähler die Gründe für das

<sup>72)</sup> Ebd., S. 80.

<sup>73)</sup> Ebd., S. 81.

enttäuschende Abschneiden der SPD suchen zu wollen. Vorurteile abbauen ist die eine Seite der Medaille; dabei zu viel des Guten tun, das eigene Profil mehr als vertretbar verlieren und dadurch vor den Urteilenden in Verruf geraten, die andere. Die CDU/CSU stellte sich zum erstenmal in ihrer Geschichte dem Wähler mit einem neuen Kanzlerkandidaten, der sich zudem auf Leistungen berufen konnte, die die Mehrheit der Wähler im eigenen Wohlstand bestätigt sahen: Ludwig Erhards Popularität war in Westdeutschland erheblich größer als die des — gemeinsam mit seinen „Landeskindern“ nicht wahlberechtigten — Berliners Willi Brandt. Wenn die SPD am 19. September 1965 trotz aller ungünstigen Konstellationen dennoch den prozentual größten Wahlerfolg ihrer Geschichte erringen konnte, so sollte dieser Tatbestand in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Gemessen an manch hochgeschraubten Erwartungen mag das Wahlergebnis für die Oppositionspartei ziemlich enttäuschend sein. Gemessen an den realen Schwierigkeiten, denen sich die SPD konfrontiert findet, bedeutet das Wahlergebnis für die Stabilisierung des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik und damit des westdeutschen Parteienstaates jedoch einen begrüßenswerten Achtungserfolg, der allerdings dann vertan werden könnte, wenn sich die Partei für eine völlig neue Strategie, eine Abkehr vom Grundprogramm der letzten Jahre und damit vom bisher konsequent verfolgten Anpassungsprozeß an das gegebene Regierungssystem entscheiden sollte.

Die dritte der oben angeführten Fragen zur jüngsten Diskussion scheint zur Zeit nur noch von akademischem Interesse zu sein: Empfiehlt sich eine vorübergehende Lösung, die dazu angetan wäre, den Anpassungsprozeß der SPD zu fördern und zu forcieren? Ganz konkret: bietet das „Modell der Großen Koalition“ bzw. der „Allparteienregierung“ in diesem Zusammenhang einen akzeptablen Vorschlag? Da diese Frage gestellt wurde, sei auf sie abschließend kurz verwiesen. Günter Gaus, der die Allparteienregierung befürwortet, beantwortete die Frage eindeutig positiv. (Daß er dabei den „Lehrsatz: eine Opposition muß sein“ in seinem Buch etwas zu leichthin angeht und zerpflückt, sei nur am Rande vermerkt<sup>74)</sup>.) Gaus preist die Allparteienregierung aber nicht nur mit dem Argument, daß

durch akzeptierte Regierungsbeteiligung und öffentlich propagierte „Kabinettswürdigkeit“ politisch-psychologisch ein entscheidender Beitrag zur Stärkung der SPD und damit des parlamentarischen Systems insgesamt geleistet würde. Ein ganzer Komplex innen- und vor allem außenpolitischer Gründe wurde vielmehr mitangeführt. Die Bundesrepublik sehe sich wichtigster Aufgaben gegenüber — hieß es in Übereinstimmung mit vielen anderen Stimmen —, die nur von allen Parteien gemeinsam gelöst werden könnten.

Dazu ließe sich vieles sagen; das Wahlergebnis vom 19. September hat jedoch politische Tatbestände geschaffen, die gegenwärtig eine eingehendere Diskussion im vorliegenden Rahmen überflüssig machen. Entscheidend bleibt allerdings die Gültigkeit der generellen These, daß eine Große Koalition (CDU/CSU — SPD) oder Allparteienregierung (CDU/CSU — SPD — FDP), wenn überhaupt, so nur als Übergangslösung zu befürworten wäre und sinnvoll sein könnte. „Ein Dauerzustand nach österreichischem Muster (dürfte eine) oppositionslose Zeit nicht werden.“<sup>75)</sup>

Ein demokratischer Parteienstaat wird ein recht unterschiedliches Parteiengefüge — selbst in der Form eines Zweiparteiensystems — aufweisen, je nachdem, ob ihm ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Regierungssystem zugrunde liegt, ob er zugleich Bundesstaat oder Einheitsstaat ist. Ein demokratischer Parteienstaat mit parlamentarischem Regierungssystem, wie er im Grundgesetz der Bundesrepublik angelegt ist, wird aber nur dann dauerhaft funktionieren sowie eine Erstarrung und autoritäre Verfälschung vermeiden können, wenn in ihm ein offener Konkurrenzkampf zwischen Opposition und Regierungsmehrheit das politische Leben prägt.

Bundeskanzler Erhard ist grundsätzlich zuzustimmen, wenn er im Hinblick auf das bestehende parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik sowie die Diskussionen zur Großen Koalition, zur Rolle der Opposition und damit zum westdeutschen Parteienstaat warnte und bekannte:

„In der Proporzdemokratie wird die Politik hinter verschlossenen Türen von einem kleinen Kreis gemacht. Seine Vorschläge passieren

<sup>74)</sup> Siehe ebd., S. 113 ff.

<sup>75)</sup> Ebd., S. 85.

das Kabinett ohne Panne, im Bundestag gibt es dann keine Diskussion mehr. Die Fragen, in denen man sich einig ist, werden überhaupt nicht geregelt.“ <sup>76)</sup>

Und:

„Es gibt keine glaubhafte parlamentarische Ordnung ohne Opposition.“ <sup>77)</sup>

In der modernen Demokratie ist eine systematische, verantwortliche, öffentlich-wirksame parlamentarische Opposition aber nur im Rahmen eines konkurrenzoffenen Zwei- oder Mehrparteiensystems möglich.

---

<sup>76)</sup> Zitiert nach „Die Welt“, 19. Juli 1965, S. 2.

<sup>77)</sup> Zitiert nach „Die Welt“, 5. Juli 1965, S. 2.