

PARLAMENTARISMUS, PARTEIEN, VERBÄNDE

Die vielberufene Krise der parlamentarischen Demokratie, über die bei uns seit 25 Jahren geschrieben und geredet wird, ist auf dem europäischen Kontinent tatsächlich genau so alt wie die parlamentarische Demokratie selber. Es liegt einzig an uns selber, ob sie eine Verfallskrise oder eine Wachstumskrise ist oder wird. Auf unserem Kontinent hat die parlamentarische Regierungsweise in der Tat noch niemals dauerhaft und stetig funktioniert. In Frankreich blieb sie beinahe zu allen Zeiten ein Zustand zwischen Revolution und Usurpation. Die „tentation bonapartiste“ war und ist dort stets ebenso gegenwärtig wie die Bereitschaft, die revolutionäre Antwort zu wiederholen. Die revolutionären Ursprünge des Parlaments halten sich bis auf diesen Tag geisterhaft durch, wie das Geschäft des Regierungsstürzens zeigt, und — nach den Worten eines Franzosen — hat die Masse der französischen Wähler das Grundgefühl, ihr Parlament sei eher dazu da, eine starke Regierung zu hindern, als sie zu ermöglichen. Es köpft den König, sobald er den Kopf nur ein wenig hervorstreckt. Was in Frankreich die revolutionären Eierschalen sind, das sind in Deutschland konstitutionalistische. Die Schalen einer Zeit, in der Parlamente, nur beratende Vertretungskörper waren, die einer ganz anders, nämlich monarchisch legitimierten Herrschaft gegenübertraten, kleben dem deutschen Parlamentarismus bis zum heutigen Tage an. Im genauen Gegensatz zu seinem französischen Pendant bemüht sich der deutsche Parlamentarismus seit 1918 unablässig, einen Ersatz für den verlorenen Kaiser und König zu produzieren, damit das Parlament ein Vis-à-vis habe, ohne das es nicht auskommen zu können scheint. So schuf die Weimarer Verfassung das Amt des Reichspräsidenten — einen Schattenkönig gleichsam, der mit dem Parlament zusammen Regierungen ermöglichen sollte. Die Zusammenarbeit spielte sich freilich in der Regel so ab, daß der Präsident berief und das Parlament stürzte. Die Bonner Verfassung schaffte, um die Wiederholung dieses Unglücks zu verhüten, beides ab, sowohl die präsidentielle Bestellung wie das parlamentarische Mißtrauensvotum. Man produzierte abermals einen neuartigen Nachfolger oder Revenant der legitimen Autorität: das Amt des Bundeskanzlers. Dieser geht zwar aus dem Parlament hervor, aber von dem Tage seiner Wahl an tritt er ganz heraus und dem Parlament gegenüber. Die Vorschrift des sogenannten konstruktiven Mißtrauensvotums (solange sie funktioniert) sichert ihn vor Abberufung bis zur Neuwahl des Bundestages. Dieselbe Vorschrift ist es, die nun die parlamentarische Mehrheitsbildung erzwingt, welche nach der Weimarer Verfassung durch den Pfeiler oder Anker des Reichspräsidentenamtes gleichsam hatte ersetzt werden sollen. Dieser erzwungenen Mehrheit, die aus mehreren Minderheiten zusammengesetzt ist, stehen in dem gegenwärtigen Bundestag auf der anderen Seite ebenfalls mehrere Minderheiten von sehr ungleicher Stärke gegenüber — die „Opposition“ —, welche ihrerseits eine gewisse, wenn auch beschränkte Aussicht haben, sich bei Neuwahlen in eine Mehrheit zu verwandeln. Eine derart erzwungene Mehrheit ist keine gewachsene Mehrheit. Eine gewachsene Mehrheit ist nicht eine Addition von Minderheiten. Und eine echte Minderheit muß von der Hoffnung leben können, Mehrheit zu werden. Wo keine solche Hoffnung ist, da entsteht Bitterkeit, Feindschaft, Ressentiment und Empörung.

Parlamentarismus in seiner reinen Form — wenn er die revolutionären wie die konstitutionalistischen Eierschalen abgestreift hat — bedeutet nichts, anderes als Selbstregierung des Volkes mit dem Mittel des gewählten Parla-

ments. Ein mündiger, ausgewachsener Parlamentarismus ist weder eine Schildwache der Revolution noch eine bloße Vertretung des Volkes. Er ist das glücklichste Mittel der Selbstregierung. Der latente Argwohn gegen starke Regierung und die befriedigte Verachtung der Schwachen müßte in einem derart mündigen Volk ebenso verschwinden wie die Sucht nach andersartiger Autorität, die die neueste politische und Verfassungsgeschichte Deutschlands kennzeichnet.

II.

Ursprung und Wesensart unseres Vielparteiensystems hängt mit jener verjährt konstitutionalistischen Aufgabe eines Parlaments, das Volk gegenüber der legitimen Macht zu vertreten, aufs engste zusammen. Solange es sich um Vertretung, um bloße Repräsentation handelt, müssen in der Tat möglichst alle Glaubensrichtungen, Meinungen, Schichten, Interessen, Klassen, womöglich auch Stämme in der repräsentierenden Körperschaft irgendwie wiederkehren. Ein solches Prisma, eine solche Phänomenologie des Geistes (und des Interesses) im Parlament ist freilich ungemein interessant, und es fällt uns herzlich schwer, uns davon zu trennen. In dem Augenblick aber, wo es sich nicht mehr nur um Vertretung, sondern um Selbstregierung handelt, wird dieses Gebilde ungemein unpraktisch. Nun ist es auch darum schwer geworden, sich davon zu trennen, weil die Glaubensrichtungen, Meinungen und Interessen sich kräftig organisiert haben, um sich repräsentieren zu können, und weil sich inzwischen in diesen außerparlamentarischen Parteiorganisationen Willenszentren gebildet haben, die ihrerseits die Verantwortung des Regierens und die Chance der Macht wahrzunehmen streben, indem sie zeitweilige Kartelle miteinander bilden — die sogenannten Koalitionen. Heute werden infolgedessen Regierungen in aller Regel bei uns nicht von Parlamenten gebildet, sondern von Parteivorständen. Und heute bestimmt in unserer wirklichen Verfassung in aller Regel — von dem Falle des Bundeskanzlers abgesehen, den ich schon erwähnt habe — nicht der Regierungschef die Richtlinien der Politik, sondern der Koalitionsvertrag der Parteien. Das sind die Erscheinungen, die man sich — ich glaube: seit *Kelsen* — gewöhnt hat, mit dem Namen des Parteienstaates zu bezeichnen. Der Parteienstaat ist eine Entartung der parlamentarischen Demokratie, die aus dem mangelnden Willen zur Selbstregierung und aus dem geisterhaften Fortleben des verjährt Motivs der bloßen Repräsentation herzurühren scheint. Das Staats- und Verfassungsrecht hat die Realität der Parteien lange so gut wie ignoriert. Seit 1949 stehen die Parteien in *actis*, nämlich im Art. 21 des Bonner Grundgesetzes, und nun sind sie in ihrer gegebenen Beschaffenheit, in ihrer gegebenen Macht und in ihren gegebenen Befugnissen für viele sogleich zur rechtlich anerkannten Selbstverständlichkeit geworden. Vielfach erscheint es so, als sei jeder Staat, der seine Regierungen irgendwie mit der Hilfe von Parteien beschafft, allein deswegen auch schon ein Parteienstaat. Sofern aber Parteienstaat und parlamentarischer Staat voneinander unterschieden werden — und sie müssen unterschieden werden! — kann ein so allgemeiner Begriff nicht aufrechterhalten werden. Ein Parteienstaat ist ein Staat, worin die Parteien (oder einige Parteien) *herrschen*. Ein Staat aber, worin die Parteien dienen, nämlich als Werkzeuge der Selbstregierung des Volkes, als Werkzeuge des mündigen Parlamentarismus — ein solcher Staat ist kein Parteienstaat. Die Bundesrepublik scheint sich in dieser Hinsicht noch in einem Zwischenzustand zu befinden. Die etwas unentschiedene Bestimmung, die das Grundgesetz den politischen Parteien zuschreibt, drückt diesen Zwischenzustand unbewußt recht treffend aus mit den Worten: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Wer bildet hier wessen Willen?

III.

Während hier ein Versuch gemacht ist, die Stellung der Parteien im Staat und zum Volk zu bestimmen — und ich habe zuvor angedeutet, in welcher Richtung diese Norm einer Entwicklung und Vervollkommnung bedarf, aber auch fähig ist —, ignoriert das Grundgesetz wie seine Vorgänger und Verwandten die Stellung der gesellschaftlichen Verbände im Staat und zum Staat. Man könnte höchstens per exclusionem aus dem Art. 21 schließen, daß diese Verbände (im Unterschied zu den Parteien) rechtlich nicht ermächtigt sind, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Wenn dies die Meinung der Väter der Verfassung gewesen sein sollte, so scheint sie mir gut begründet zu sein. Gesellschaftliche Verbände sind eben nicht politische Verbände. Oder einfacher: Verbände sind nicht Parteien. Die Organisation eines partikularen Interesses, eines Standes oder einer Klasse, bedeutet notwendig und von Haus aus immer eine Sonderung. Bauernverbände, Handwerkerorganisationen, Industriellen- und sonstige Arbeitgeberverbände und Arbeitergewerkschaften ruhen, wie stark und zahlreich sie sein mögen, auf partikularen Interessen. Einem jeden von ihnen ist in seiner Ausbreitung und Vermehrung eine scharfe Grenze gesetzt. Man konnte von der Organisation der Arbeiterschaft zur Organisation der Arbeitnehmerschaft fortschreiten, also das Kriterium der körperlichen Arbeit im Lohn durch das allgemeinere Kriterium der wirtschaftlichen Abhängigkeit ersetzen. Aber auch dieser Kreis von Interessen und Interessenten hat schließlich seine scharfe Grenze, die nicht überschritten werden kann. Jede gesellschaftliche Organisation schafft Sonderung und muß Sonderung schaffen. Und zwar sondert sie nicht allein eine Klasse aus der Gesellschaft aus, sondern sie sondert auch ein Interesse aus dem Menschen aus. Sie organisiert — Gott sei Dank — nicht ganze Menschen in ihrer Totalität (sonst wäre sie totalitär), sondern die Menschen organisieren sich sozial nur insofern und insoweit, als sie dieses bestimmte Interesse haben. Kein Mensch ist nichts als Arbeiter, nichts als Arbeitnehmer, nichts als Handwerker, er ist zudem zum Beispiel Christ oder auch Freidenker, und er ist Turner oder Sänger, er ist Gatte, Vater oder Sohn, und er ist in jedem Falle auch ein Konsument, ein Verbraucher. Dieser sozialen Sonderung steht die politische Einigung gegenüber, die sich im Staate vollziehen soll, jedenfalls im demokratischen Staate.

Obgleich sich aus diesen guten Gründen, wie mir scheint, eine bestimmte Rolle der Interessenverbände im Staat nicht generell angeben und normieren läßt — es sei denn, dieser Staat wäre ein totalitärer Staat —, versuchen selbstverständlich de facto alle derartigen Organisationen vom Bundesverband' der Industrie bis zur Fischereigenossenschaft Dorumer Tief und vom Zentralverband vertriebener Deutscher bis zum Deutschen Beamtenbund, Gesetzgebung und Verwaltung in ihrem jeweiligen Sinne und zu ihren jeweiligen Gunsten zu beeinflussen, und zwar in den Angelegenheiten, die ihre jeweiligen Interessen eben berühren. Das geschieht auf mancherlei Weise. Von der publizistischen Werbung bis zur intimen Verhandlung mit Ministerialreferenten, von der Abgeordneten-Überredung bis zur Abgeordneten-Bestechung gibt es da eine Fülle von legalen und illegalen Möglichkeiten, „pressure“ auszuüben. Aus diesem Drang der Verbände, die Gesetzgebung zu ihren jeweiligen Gunsten zu wenden einerseits und aus dem Bedürfnis der Parteien nach Wählerstimmen und evtl. nach finanzieller Unterstützung andererseits ergibt sich das faktische Verhältnis zwischen Verbänden und Parteien, ergibt sich auch die vielfache Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden, die sich an der Beschaffenheit der Fraktionen unseres Bundestages recht gut ablesen läßt. Es gibt den Grenzfall der Partei, die mit

einem einzigen spezifischen Verbandsinteresse so gut wie identisch ist — den BHE — und es gibt den entgegengesetzten Grenzfall der Partei, die aus so vielen unterschiedlichen, auch gegensätzlichen sozialen Gruppen gemischt ist, daß sie einander nahezu aufzuheben scheinen. Solche Mischung muß nicht selber schon politische Einigung, Integration bedeuten. Sie kann auch auf planvoller Zusammensetzung verschiedener Gruppen nach gewissen Quoten beruhen, so daß das Verbandsbewußtsein selbst innerhalb einer Parlamentsfraktion ganz rein erhalten bleibt, wenn es auch nicht immer hervortritt.

Der Grad solcher Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden, der Grad der „Verbandsfärbung“ von Parteifractionen (wie ein Mitarbeiter meiner Heidelberger Forschungsgruppe dieses Phänomen genannt hat) bestimmt sich nach der Stelle, die eine Partei im Ganzen des Parteiensystems einnimmt, und vor allem nach der Natur dieses Parteiensystems selber. Je näher und stetiger eine Partei nämlich die Aussicht und die Pflicht vor Augen hat, die Verantwortung für die gesamte Nation, also die Regierung, allein zu übernehmen — nicht bloß ein oder zwei Ressorts —, desto mehr werden die partikularen Interessen entweder verschmelzen oder wegsickern. Ein Parteiensystem, das nahezu jeder bestehenden Partei diese Aussicht des alleinigen Regierens eröffnet und diese Pflicht auferlegt, wird — auf die Länge gesehen — weit weniger unter dem Andrang der Verbandsinteressen zur direkten oder indirekten Herrschaft zu leiden haben als ein Vielparteiensystem, das auf dem Motiv der Vertretung beruht und sich zum Regieren nur notgedrungen im Wege der Koalition bequemt. Jedenfalls können unter solchen Bedingungen Partei und Verband nicht miteinander verwechselt werden — weder die „bürgerliche“ Partei mit dem organisierten Interesse von Kapital und Grundbesitz noch die sozialistische Partei mit dem organisierten Interesse der Arbeiterschaft oder Arbeitnehmerschaft. Eine Partei, die gewärtig und willens sein muß, die gesamte Regierungsverantwortung zu übernehmen, kann sich nicht mit partikularen Interessen identifizieren.

IV

Dies aber noch, ja vor allem aus einem anderen Grunde. Eine solche Partei muß ja bestrebt sein, eine *Mehrheit* von Wählern für ihre Kandidaten zu gewinnen. Alle organisierten sozialen Interessen aber sind Minderheiten. Mit anderen Worten: Es gibt keine geborene gesellschaftliche Mehrheit, die als solche einen politischen Willen hätte. Die marxistische Vorstellung, das Proletariat werde, wenn man nur das Klassenbewußtsein wecke und ausbreite, sozusagen von Natur aus einer Minderheit zur Mehrheit und schließlich zur Allheit werden, ist durch nichts so deutlich als eine Illusion enthüllt worden wie durch die Geschichte der kommunistischen Revolution und die Technik der kommunistischen Staatsstreiche, überall, wo die eine Partei — als „Vorhut“ oder „Stoßtrupp“ der Arbeiterklasse, wie es in Stalins militärischer Sprache lautet — die alleinige Herrschaft errungen hat, entweder durch Revolution oder durch den Koalitions-Staatsstreich in Phasen, wie er für die Satellitenländer einschließlich der deutschen Sowjetzone charakteristisch ist, hat sie diese Herrschaft *als Minderheit* gesichert und ausgebaut. Niemals ist „die Klasse“ oder die gesellschaftliche Organisation in die Stellung nachgerückt, die die Vorhut erobert hatte, immer blieb sie vielmehr in der Rolle eines abhängigen „angeschlossenen Verbandes“, wenn auch die „demokratischen Massenorganisationen“ bisweilen mit eigenen Abgeordneten in den Scheinparlamenten sitzen. Das sind nur dieselben Leute unter anderen Namen. Im totalitären System ist in einem gewissen Sinne der Staat wahrhaftig abgeschafft, aber freilich nicht zugunsten der klassenlosen Gesellschaft, sondern

zugunsten der Parteiherrschaft, die sich auch die gesellschaftlichen Organisationen unterworfen hat. Die Politik ist nicht vergesellschaftet, sondern die Gesellschaft ist politisiert.

V.

Parlamentarische Selbstregierung des Volkes ist dann die beste bisher bekannte Regierungsform, wenn sie durch den Wechsel der herrschenden Mehrheiten (und die „Zirkulation der Eliten“) die Herrschaft selber in ein Kampfspiel nach gemeinsam anerkannten Spielregeln aufzulösen vermag — nicht mit einem Schlage, wie die Revolution das verspricht (aber nicht einhalten kann), wohl aber allmählich und im Prozeß und dafür auch wirklich und wahrhaftig. Solcher Selbstregierung im Wechsel der Verantwortung und im Wechsel der Mehrheiten stehen unsere Vierparteiensysteme auf dem Kontinent, die eben nicht zum Zwecke des Regierens, sondern zum Zwecke des Repräsentierens entstanden sind, allerdings sperrig im Wege. Man kann eben nicht einfach darauf bauen, daß eine Regierung *Adenauer* durch eine Regierung *Schumacher* abgelöst wird. Doch ist nur die Hoffnung auf solche Ablösung, nur die reale Aussicht der Minderheit, Mehrheit zu werden, wenn sie sich anstrengt, wirklich imstande, die bittere Empörung wider die Herrschaft einer Seite aufzulösen und den Klassenstaat-Argwohn endgültig zu überwinden. Diese echte parlamentarische Selbstregierung des Volkes haben wir erst noch zu entwickeln, indem wir unsere konstitutionalistischen Eierschalen abwerfen. Sie läßt sich nur entwickeln vom Boden der gegebenen parlamentarischen Demokratie und des gegebenen Parteiensystems. Es liegt an uns, die Krise im Parlamentarismus als eine Wachstumskrise aufzufassen. In diesem Sinne meine auch ich, die Gewerkschaften sollten und müßten diese sogenannte liberale Demokratie mit allen Mitteln verteidigen und nicht nur verteidigen, sondern stärken und fortentwickeln helfen. Denn was ist die Alternative? Revolutionäre Akte gegen das Parlament oder seine gegenwärtige (wie jedermann weiß: sehr zufällige) Mehrheit würden den Boden zersprengen, auf dem die Gewerkschaften selber voranschreiten. Täuschen wir uns nicht: Im letzten Effekt gibt es überhaupt nur die totalitäre Alternative. Hüten wir uns, die Freiheit des Einzelnen aus der Freiheit des Ganzen abzuleiten! Die Freiheit des Ganzen — das ist doch nur die deutsche Übersetzung der Totalität. Wenn sie da ist, kann man auf die Freiheit des Einzelnen warten, bis man schwarz wird.

Versammlungen, Kundgebungen, Sternfahrten, Demonstrationen — das sind keine revolutionären Akte, sondern durchaus probate und legale Mittel eines Verbandes wie des Deutschen Gewerkschaftsbundes, „die Abgeordneten zum Nachdenken zu veranlassen“, wie Herr *Fette* seinerzeit so hübsch gesagt hat. Ein gutes Parlament wird hellhörig genug sein, dergleichen wahrzunehmen, es wird aber auch stark genug sein — stark aus dem Auftrag seiner Wähler —, die eigene redliche Erwägung obenan zu stellen. Im übrigen gibt es ein sehr kräftiges Mittel, Einfluß zu nehmen auf Parteien und Parlamente — ein Mittel, das noch sehr viel weiterentwickelt werden könnte: das publizistische Mittel nämlich, die Werbung in der öffentlichen Meinung. Zeitungen erscheinen zu lassen — und sie zu nutzen — scheint mir auf die Dauer doch wirksamer als Zeitungen streiken zu lassen. (Vielleicht bin ich befangen — ich bin eben Publizist.)

Das äußerste Mittel des politischen Generalstreiks aber sollte aufbewahrt werden gerade für die Verteidigung des Parlaments und des Parlamentarismus, falls Usurpation, aus welcher Richtung auch immer, eine neue starre Herrschaft zu errichten versuchen sollte. In diesem Sinne möchte ich in der Tat den Gewerkschaftsbund als eine „demokratische Reserve“ verstehen, auf die wir uns getrost verlassen können und verlassen wollen.