

Parteien und Organisationen in der Bundesrepublik

Über Parteien einerseits, Organisationen, Interessenverbände oder Pressure Groups andererseits in Westdeutschland kann man erst sprechen, wenn man zunächst einen weiteren Rahmen für das Thema abgesteckt hat. Dieser Rahmen ist die politische Ordnung der Bundesrepublik. Die Regierungs- und Herrschaftsordnung verkörpert sich im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit. Um diese zu verstehen, wollen wir zunächst ganz kurz von der geschriebenen Verfassung der Bundesrepublik ausgehen, obwohl natürlich eine geschriebene Verfassung niemals mit der sogenannten „lebenden Verfassung“¹⁾ absolut identisch ist. In Westdeutschland kann man dennoch bei der Betrachtung des politischen Regimes, des Parteiensystems oder der Einflußgruppen mit der geschriebenen Verfassung beginnen, da hier ganz anders als in Ostdeutschland genügend Berührungsfelder zwischen dieser und der politischen Realität vorhanden sind.

Fragen wir uns aber zunächst einmal: Gibt es denn überhaupt eine Verfassung in der Bonner Republik? Man hat ja erklärt, es gäbe hier nicht *eine* Verfassung, sondern *zwei* Verfassungen. Hiermit hat man andeuten wollen, als das Grundgesetz 1949 erlassen wurde, habe Westdeutschland noch unter einem Besatzungsstatut gelebt, das die Handlungsfreiheit der deutschen Staatsmänner und Politiker weitgehend eingeschränkt hätte. Nun, dieses Besatzungsstatut ist bereits vor 1955 erheblich abgebaut worden. Aus den

1) Hierzu siehe Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), *Fundamentals of Political Science*, New York 1952, S. 43 ff., und Ithiel de Sola Pool and George Schueller, ebenda, S. 201 ff.; vgl. neuerdings auch Dolf Sternberger, *Lebende Verfassung*, Meisenheim a. G. 1956, für einen Versuch, der Verfassungswirklichkeit Westdeutschlands näherzukommen.

verschiedensten Gründen haben die Besatzungsmächte den deutschen Staatsmännern und Bürgern weitgehende Handlungsfreiheit gesichert; dieser Prozeß ist in den „Pariser Verträgen“ zum Abschluß gekommen, die die sogenannte Souveränität Westdeutschlands anerkennen. So ist heute die Bundesrepublik — nicht einmal nur innenpolitisch gesehen — kaum weniger souverän und unabhängig als die meisten anderen Staaten der Erde, Wir finden hier allerdings nicht eine absolute Souveränität vor, wie sie von der Staatstheorie des 19. Jahrhunderts postuliert wurde, oder eine Souveränität, wie sie für das Staatsleben des vorigen Jahrhunderts typisch war. Es handelt sich nur um jenes beschränkte Maß an Selbständigkeit und Selbstbestimmung, das heute noch Länder und Völker genießen können, die eng aneinandergrenzen und in einer Welt leben, die jetzt mehr denn je eine Einheit ist, in einer Welt, in der das Tun und Lassen des einen stets mitbestimmt wird von dem des anderen. Deutschland ist also heute etwa so „souverän“ wie Holland und Belgien oder wie Italien und Frankreich; es ist allerdings — realpolitisch gesehen — weniger souverän als die Vereinigten Staaten oder die Sowjetunion, jene beiden „Superpowers“ oder Übermächte, die ja allein imstande sind, sich mit der Wasserstoffbombe gegen jeden anderen zu wehren, deren „Souveränität“ aber doch wieder in sich selber so fragwürdig geworden ist, weil sie ja doch nur um den Preis der gegenseitigen Selbstvernichtung realisiert werden kann. So verstanden, ist heute die Bundesrepublik ein „souveränes“ Staatswesen, dessen politische Ordnung im Grundgesetz fixiert ist.

Wie steht es aber mit dem weiteren Einwand, das Grundgesetz sei nur ein Provisorium und also keine Verfassung im eigentlichen Sinne des Wortes? Darauf können wir antworten: Dieses ursprünglich nur als vorläufiges Notdach gedachte Gebäude ist inzwischen recht solide ausgebaut und komfortabel eingerichtet worden. Was man zwar noch als Provisorium bezeichnet, nimmt sich schon lange selber gar nicht mehr so „provisorisch“. Wenn dieses Grundgesetz auch wohl kaum so lange währen wird wie die vorläufigen Verfassungsbestimmungen Frankreichs aus dem Jahre 1875, so erfüllt es alle wesentlichen Funktionen einer echten Verfassung, wobei es nur auf diesen Titel verzichtet!

Vergegenwärtigen wir uns zunächst einmal die wichtigsten Bestimmungen dieses Grundgesetzes. Ich erinnere hier nur an Vorschriften, die natürlich wohlbekannt sind. Nach dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Dieses — das Volk — wählt den Bundestag; dieser wählt den vom Bundespräsidenten vorgeschlagenen Bundeskanzler. Auf dessen Vorschlag werden die Bundesminister vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen. Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik, während der Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrates die Gesetze des Bundes beschließt. Der Bund und die Länder teilen sich in die verschiedenen Machtbefugnisse und Kompetenzen. Und schließlich — last but not least —: Der Bürger genießt gewisse Grundrechte, deren Schutz vor allem die Aufgabe unabhängiger Gerichte ist. Daß diese hiermit in den größten Zügen skizzierte geschriebene Verfassung keineswegs die gesamte politische Realität der Bundesrepublik erfaßt, wurde schon erwähnt. Einige Bestimmungen der Verfassung können uns sogar leicht dazu verleiten, die politische Wirklichkeit falsch zu sehen. Wenn etwa das Grundgesetz vom Bundestag mit all seiner Macht und Herrlichkeit, mit all seinen Rechten und Kompetenzen spricht, so ändert das nichts daran, daß dieser Bundestag längst aufgehört hat, ein Organ zu sein, das nun etwa spontan aus sich selber heraus als Plenum auf Grund von Diskussionen, in deren Verlauf man sich gegenseitig überzeugt, bestimmte Maßnahmen und Gesetze beschließen könnte. Wie die meisten Parlamente der Welt — das französische Parlament stellt eine der wenigen Ausnahmen dar! — ist heute der Bundestag meist nur ein Forum, auf dem gewisse Vorgänge dramatisiert, wo gewisse Beschlüsse verkündet werden, die bereits anderswo hinter den Kulissen beraten und ausgehandelt worden sind — nämlich in den Ausschüssen und Fraktionen des Bundestages,

die in vieler Beziehung wichtiger sind als das Plenum. Ähnlich ist der einzelne Abgeordnete, der, wie es in Artikel 38 so schön heißt, bloß seinem Gewissen unterworfen ist, oft den Vorständen der Fraktionen oder auch diesen selber gegenüber machtlos, die hinter verschlossenen Türen die Dinge behandeln und entscheiden und bei denen sich oft auf Grund der Fraktionsdisziplin die Minderheit der Mehrheit fügen muß. Man denke aber auch an die Bedeutung inoffizieller Ratgeber des Bundeskanzlers, die mehr Einfluß haben können als Bundesminister, die aber natürlich im Grundgesetz mit keinem Wort erwähnt werden²⁾.

Schließlich gibt es auch noch sehr massive politische Kräfte und Prozesse, die im Grundgesetz erst recht nicht oder nur sehr wenig in Erscheinung treten. So vermittelt das Grundgesetz keine Vorstellung von der Macht etwa der Parteien und der Pressure Groups sowie dem Einfluß der Bürokratie, vor allem auch der sogenannten Ministerialbürokratie, die heute wieder in Bonn eine ungeheuer wichtige Schlüsselposition innehat. Ober die Bürokratie nur soviel: Sie existiert und sie weist entgegen manchen Erwartungen eine erstaunliche Kontinuität auf zur Bürokratie, wie sie vor 1945, vor 1933, ja sogar vor 1918 fungierte; Die Demokratisierung dieser Bürokratie ist sicherlich nicht in dem Maße gelungen, wie das gewisse Optimisten erwartet hatten. Sie steht zwar heute größtenteils „auf dem Boden der Verfassung“ und ist bereit, zumindest der gegenwärtigen Regierung loyal zu folgen. Ob sie aber in ihrer Mehrheit schon jene enge Beziehung zur Demokratie gefunden hat, wie sie in Ländern mit älteren und festeren demokratischen Traditionen besteht, ist höchst fraglich³⁾. Noch spukt in vielen Köpfen das alte Bild einer „unpolitischen“ Obrigkeit, die sachgemäß und sauber die Dinge ordnet und die eigentlich am besten weiß, was für den einzelnen Bürger oder Untertan gut ist. In dieses Bild paßt auch die Skepsis oder gar Feindschaft der Bürokratie gegenüber dem Parteienstaat und den — oder besser: manchen — Pressure Groups, die ja das Gegengewicht gegen diese Bürokratie darstellen.

Die Parteien werden allerdings vom Grundgesetz erwähnt. Ich verweise auf den Artikel 21, wo erstmals für Deutschland die Bedeutung der Parteien stark hervorgehoben ist. Es heißt hier, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Weiter wird insbesondere verlangt, daß die Parteien demokratische Zielsetzungen haben und selber demokratisch organisiert sind. Und es wird ein Parteiengesetz in Aussicht gestellt, das allerdings immer noch nicht ergangen ist. Artikel 21 wendet sich gegen ein Einparteiensystem, läßt allerdings die Frage, ob Zwei- oder Mehrparteiensystem, offen.

Artikel 21 ist aber nicht der einzige Artikel, der die Parteien betrifft. *Werner Weber**) hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Artikel 63 und 67 der Verfassung auf die Parteien zugeschnitten sind, ja, daß diese Artikel auf recht ingeniose und geschickte Art und Weise indirekt gewisse Parteien privilegieren, nämlich die sogenannten Mittelparteien. Artikel 63 sieht vor, daß der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder zu wählen ist. Artikel 67 ist der Artikel, der das bekannte sogenannte konstruktive Mißtrauensvotum einführt, wonach der Bundestag dem Bundeskanzler zwar das Vertrauen entziehen kann, aber nur dadurch, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt. Weber hat in der Tat recht, wenn er sagt, diese beiden Bestimmungen bewirkten zusammen eine Privilegierung derjenigen Parteien, die sich auf einen Bundeskanzler und eine Bundesregierung einigen können. Der Artikel diskriminiert damit bewußt die radikalen Flügelparteien, die sich ja — selbst wenn sie negativ gegen die bestehende Regierung zusammen arbeiten können — wohl kaum jemals auf *einen* Bundeskanzler und eine Koalitionsregie-

2) Man denke nur etwa an die vieldiskutierte Rolle von Pferdmeßes oder Globke. Über diesen vgl. etwa den „Telegraf“ vom 17. Februar 1956, S. 1, Die Welt vom 3. April 1956, S. 3, und Argus, Des Kanzlers Graue Eminenz, in Liberale Studenten-Zeitung, 5. Jgg., Nr. 2/3, Februar/März 1956.

3) „Der Wiederaufbau der deutschen Demokratie begann unter einer noch halbtotitären Verwaltungsmaschinerie.“ (W. Görlitz, Die heimliche Diktatur, in Die Welt vom 30. April 1956, S. 2.) Vgl. auch die höchst aufschlußreiche Meinungsbefragung von John H. Herz, German Officialdom Revisited: Political Views and Attitudes of the West German Civil Service, in World Politics, Bd. 7, 1954, S. 63 ff.

4) Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart 1951, S. 23 f.

rung einigen können. Das ist die Lehre, die aus den bitteren Erfahrungen der Weimarer Republik gezogen worden ist, und die sich bisher meines Erachtens auch gar nicht so schlecht bewährt hat. Allerdings spielen ja heute die radikalen Parteien kaum eine Rolle in der Bundesrepublik — auch das eine Folge der Tatsache, daß man endlich in Deutschland nach dem *zweiten* Weltkrieg erkannt hat, daß man den *ersten* Weltkrieg doch wirklich verloren hatte! Schließlich basieren auch andere Gesetze und Rechtsnormen, wie das Wahlgesetz oder die Geschäftsordnung des Bundestages, auf der Institution der politischen Parteien, die also heute durchaus Bestandteil des Staatsrechts sind, wenn sie auch im Verfassungsrecht noch nicht mit der Kompaktheit und Plastizität in Erscheinung treten, mit der sie auf der Bühne des wirklichen politischen Geschehens dastehen.

Im Gegensatz zur Weimarer Verfassung ignoriert also das Grundgesetz nicht einfach die politischen Parteien. Doch wäre ein anderer Vorwurf — wenn es ein Vorwurf ist! — am Platze, nämlich der, daß das Grundgesetz ebenso wie wohl die meisten Verfassungen anderer demokratischer Staaten, die Interessentenverbände, Pressure Groups oder „Druckorganisationen“ überhaupt nicht erwähnt. Ausgesprodiener als die Parteien gelten sie auch heute noch als rein private Organisationen; sie gehören zu der Sphäre, die nach dem Grundgesetz bewußt für den Bürger als Privatmann reserviert bleibt, einer Sphäre, die zwar in mancher Beziehung mittels der Grundrechte geschützt, jedoch nicht politisch-verfassungsrechtlich gestaltet wird. Höchstens *ein* Artikel — der Artikel 17 — bezieht sich indirekt auf diese Druckorganisationen. Er besagt, daß jedermann das Recht hat, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Dieses klassische Petitionsrecht wird natürlich auch von den Pressure Groups in Anspruch genommen, gibt aber gar keine richtige Vorstellung von ihrer vielfältigen Tätigkeit.

Bevor ich aber auf diese näher eingehe, noch einige Worte zur konkreten Gestaltung des Parteiensystems in der Bundesrepublik, die ja vom Grundgesetz offengelassen wird. Dieses westdeutsche Parteiensystem wird in der Regel — nicht mit Unrecht — als ein Viel- oder Mehrheitsparteiensystem charakterisiert, das im Gegensatz etwa zum Zweiparteiensystem Englands oder Amerikas steht. Es hat sich aber in den letzten Jahren durchaus in Richtung auf ein Zweiparteiensystem oder sogar auf ein Eineinhalbparteiensystem bewegt. Um diese Behauptung zu verdeutlichen, möchte ich einen Augenblick die Analogie zu England und den Vereinigten Staaten ziehen. In England haben wir es schon seit geraumer Zeit mit einem reinen oder echten Zweiparteiensystem zu tun. Die beiden Parteien sind ja etwa gleich groß und halten sich sehr genau die Waage. Jede von ihnen hat daher eine echte Chance, früher oder später zur Macht zu kommen und die Regierung zu bilden. Ja, dieses englische Zweiparteiensystem funktioniert nur unter der selbstverständlichen Voraussetzung, daß sich die beiden Parteien immer wieder in Opposition und Regierung abwechseln. Das zeigt sich sogar in der Anordnung der Sitze im Unterhaus, wo die Regierungspartei immer auf der Rechten und die Opposition stets auf der Linken sitzt. Diese „Freizügigkeit“ der Parteien, dieses Hin-und-Her gehört einfach zu diesem System, heute ebenso wie im 19. Jahrhundert, wo sich dieses Wechselspiel zwischen den Konservativen und den Liberalen vollzog⁵⁾.

Etwas anders ist die Lage in den Vereinigten Staaten. Auch Amerika gilt als das klassische Land des Zweiparteiensystems⁶⁾. Bei diesem Zweiparteiensystem sind aber die Tendenzen zum Einparteiensystem stärker als beim britischen. Die zweite Partei ver-schwindet zwar nicht einfach, aber größere Zeiträume hindurch ist die eine Partei *die*

5) Vgl. hierzu neuerdings nur Leslie Lipson, The Two-Party System in British Politics, in The American Political Science Review, Bd. 47, 1953, S. 337 ff.

6) Vgl. im einzelnen mit Literaturangaben O. K. Flechtheim, Die Zukunft der amerikanischen Parteien, in Aus Geschichte und Politik (Bergstraesser-Festschrift), Düsseldorf 1954, S. 253 ff., und neuerdings auch A. Ranney and W. Kendall, The American Party Systems, in The American Political Science Review, Bd. 48, 1954, S. 477 ff., J. A. Schlesinger, A Two-Dimensional Scheme for Classifying the States According to Degree of Interparty-Competition, ebenda, Bd. 49, 1955, S. 1120 ff., und W. E. Miller, One-Party Politics and the Voter, ebenda, Bd. 50, 1956, S. 707 ff.

Mehrheitspartei, *die* Regierungspartei, während sich die zweite Partei nolens volens mit der Rolle einer mehr oder weniger permanenten Oppositionspartei begnügen muß. Bis zum Bürgerkrieg war es die Demokratische Partei, die in der Regel die Mehrheitspartei war und die Regierung stellte; vom Ausbruch des Bürgerkrieges bis etwa 1932 regierte meist die Republikanische Partei, und seit 1932 ist wieder die Demokratische Partei die „geborene“ Mehrheitspartei. Ein sehr scharfsinniger Beobachter der politischen Situation in Amerika hat infolgedessen die Parteien mit einer Sonne und einem Mond verglichen.

Nun schien die Bundesrepublik mehr dem amerikanischen als dem englischen Modell zu folgen. Seit ihrer Gründung haben wir hier — nicht zufällig — so etwas wie eine permanente Mehrheits- oder Regierungspartei, nämlich die CDU/CSU-Kombination, die sogar zum erstenmal in der deutschen Geschichte in einer wirklich freien Wahl eine, wenn auch zunächst nur auf zwei Augen beruhende, absolute Mehrheit im Bundestag errang. Ihr gegenüber stand bisher eine „ewige“ Minderheits- oder Oppositionspartei: die SPD. Insofern es sich hierbei nicht um eine rein zufällige und vorübergehende Konstellation handelt, sondern um ein Verhältnis, das von der Gesellschaftsordnung, der Tradition und vor allem auch der konfessionellen Struktur der heutigen Bundesrepublik begünstigt wurde, drängt sich der Vergleich mit den Vereinigten Staaten auf.

Natürlich unterscheidet sich dieses System von dem amerikanischen durch die Existenz weiterer kleinerer Parteien (DP, FDP, BHE), die lange wie Planeten um die Mehrheitspartei, d. h. die CDU/CSU, kreisten. Zwar sind ja inzwischen zunächst der BHE und dann auch die FDP aus der Koalition in Bonn ausgeschieden — ob aber die Opposition bereits eine echte Alternative zur bisherigen Mehrheit bietet, ist bei der Heterogenität jener immer noch durchaus zweifelhaft. Jedenfalls hat das Bestehen einer „bürgerlichen Einheitsfront“ von 1949 bis 1955 oder 1956 das politische, soziale und geistige Klima Westdeutschlands weitgehend mitbestimmt. Die sogenannten restaurativen Tendenzen, der „großbürgerliche Zuschnitt“⁷⁾, der Traditionalismus und Konformismus, der ein gewisses Maß an „Renazifizierung“⁸⁾ begünstigt, ergeben sich sicherlich zum Teil aus der Machtposition dieser Parteikonstellation. In der CDU und in der FDP hat die Koalition zur Stärkung der rechten Flügel dieser Parteien beigetragen, während die teilweise andersartige Zusammensetzung der Landesregierungen trotz aller Modifikationen im Kleinsten eigentlich an dem Gesamtbild kaum etwas geändert hat, was wohl auf die trotz allem Föderalismus starke Stellung des Bundes, aber auch auf die innere soziologische und ideologische Schwäche der sogenannten „Linken“ im weiteren Sinne dieses vieldeutigen Wortes, also etwa des linksliberalen, demokratisch-radikalen, sozialistischen, pazifistischen Lagers zurückzuführen ist, eines Lagers, das sich nicht von dem Aderlaß erholt hat, den es vor 1945 erlitten hat. Andererseits hat sich auch der radikale nationalsozialistische Flügel von seiner Niederlage nicht so weit erholt, daß er entscheidend ins Gewicht fiele. Die List der Geschichte führt so dazu, daß die großbürgerlich-konservativen Kräfte, die 1932/33 so absolut versagt haben, heute die Nutznießer von 1933 und 1945 sind, soweit sie die Katastrophen physisch überlebt haben!

Diese Parteikonstellation steht nun in Wechselwirkung mit dem System der Druck- oder Einflußorganisationen, dem wir uns jetzt zuwenden wollen. Betrachten wir zunächst die eigentlich wirtschaftlichen Pressure Groups oder Interessenverbände⁹⁾. Sie zerfallen vor allem in die großen Massenorganisationen der Arbeitnehmerschaft, also die Gewerkschaften, Konsumgenossenschaften usw., in die recht zahlreichen „mittelständischen“ Ver-

7) „Denn dieser Staat wird vom Bürgertum, genauer gesagt freilich, vom Großbürgertum geführt.“ (Paul Sethe, Die Stunde des Bürgertums, in Die Welt vom 5. April 1956, S. 1 f.)

8) Vgl. hierzu jetzt zusammenfassend Helmut Hammerschmidt, Renazifizierung der Bundesrepublik, in Deutsche Rundschau, 82. Jgg., 1956, S. 371 ff.

9) Eine erste systematische Übersicht über das System der Interessentenorganisationen in der Bundesrepublik, in der allerdings die Wirtschaftsverbände überraschend fragmentarisch behandelt werden, bietet Rupert Breitling, Die

bände der Landwirtschaft, des Handwerks, der freien Berufe, der Beamtenschaft und schließlich in die zahlenmäßig geringen, aber sehr kapitalkräftigen Organisationen der Industrie, der Banken, des Großhandels, kurz dessen, was man gern unter der Bezeichnung „Wirtschaft“ oder „Geschäftswelt“ („business“) zusammenfaßt. Es ist nun alles andere als ein Zufall, daß die zahlenmäßig so bedeutsamen Massenorganisationen (deren demokratischer Charakter auch nicht einfach dadurch aus der Welt geschafft werden kann, daß man sie als „Funktionärsorganisationen“ bezeichnet, da ja auch diejenigen Pressure Groups, die als „Honoratiorenverbände“ glorifiziert werden, zum Teil oligarchisch-autoritäre Züge aufweisen) — also die Massenorganisationen der Sozialrentner, Kriegsbeschädigten, Arbeitnehmer usw. sich in erster Linie an die SPD und den linken Flügel der CDU anlehnen, wobei doch zu bedenken ist, daß von den 244 Mitgliedern der CDU/CSU im Bundestag nur 50 Gewerkschaftsmitglieder sind¹⁰), was sowohl die relative Schwäche des Gewerkschaftsflügels in dieser Partei wie auch die Bedeutung und Stärke anderer Interessen andeutet. Diese Pressure Groups können also in erster Linie nur die Opposition mobilisieren und nur sekundär den Arbeiterflügel der CDU/CSU, „jenen etwas problematischen und bisher mehr theoretischen als aktiven ‚linken Flügel‘“,¹¹).

In der DP und in der FDP spielen ja Arbeitnehmer und Gewerkschaften von vornherein so gut wie keine Rolle. So ist der Einfluß dieser Organisationen nicht so stark, wie man vielleicht auf Grund ihres zahlenmäßigen Gewichts annehmen könnte oder wie er etwa in England zur Zeit einer Arbeiterregierung ist, wo dann diese Pressure Groups in der Mehrheitspartei und der Regierung direkt vertreten sind. Die Interessentenverbände der Wirtschaft und Industrie sind in einer erheblich günstigeren Situation, da sie mit den Regierungsparteien zusammen arbeiten, mit der FDP, der DP, aber auch der CDU/CSU, in der ja die verschiedensten Interessen vertreten sind¹²) und die insofern nicht nur an das alte Zentrum, sondern auch — sehen wir vom konfessionellen Charakter ab — an die großen amerikanischen Parteien erinnert. Ähnlich verhält es sich mit den Organisationen der Mittelschichten, die auch in erster Linie bei den sogenannten bürgerlichen Parteien Gehör finden: So sitzen etwa die Führer des Deutschen Bauernverbandes auf den Bänken der CDU/CSU und der FDP, während das Handwerk vor allem mit der DP und CDU zusammenarbeitet und der Deutsche Beamtenbund Einfluß auf alle bürgerlichen Parteien ausübt¹³).

Vergleicht man das Verhältnis Pressure Groups — politische Parteien in Westdeutschland mit dem in den andern Industriedemokratien, so ergeben sich bedeutsame Unterschiede¹⁴). In der Bundesrepublik lehnen sich manche Pressure Groups an bestimmte Parteien an, ohne je so eng mit diesen liiert zu sein, wie das etwa in England der Fall ist. Hier sind ja die meisten Gewerkschaften auch organisatorisch Bestandteil der Arbeiterpartei, während die Unternehmer- und Arbeitgeberverbände aufs engste mit der Konservativen Partei zusammenarbeiten, obwohl sie natürlich auch eine an der Macht befindliche Arbeiterregierung zu beeinflussen versuchen. Umgekehrt war es in Amerika bis vor kurzem so, daß die ganz selbständigen Pressure Groups beide großen Parteien in gleicher Weise unter Druck zu setzen versuchten, obwohl sich auch hier in letzter Zeit eine stärkere Verknüpfung von Gewerkschaften und Demokratischer Partei anbahnt. In Westdeutschland sind zwar die meisten Verbände mit einer Vielzahl von Parteien — aber nur selten mit

10) G. Eisermann, Parteien und Verbände im neuen Bundestag, in Gewerkschaftliche Monatshefte, 4. Jgg., 1953, S. 750 ff., hier zitiert nach O. K. Flechtheim, Die deutschen Parteien seit 1945: Quellen und Auszüge, Berlin 1955, S. 77.

11) W. Dirks, Nach der Wahl, in Deutsche Universitätszeitung, S. Jgg. 1953, Nr. 16/17, S. 3 f., hier zitiert nach Flechtheim, a.a.O., S. 155.

12) Eisermann, a.a.O., auszugsweise nachgedruckt in Flechtheim, a.a.O., S. 75 ff.

13) Vgl. auch Eisermann, a.a.O.

14) Vgl. zum folgenden insbes. auch O. H. v. d. Gablentz, Politische Parteien als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfte, Berlin 1952, S. 15 f. Über englische Pressure Groups siehe jetzt neben W. I. Jennings, Parliament, Cambridge 1939, passim, vor allem „W. J. M. Mackenzie, Pressure Groups in British Government, in British Journal of Sociology, Bd. 6, 1955, S. 138 ff., und S. H. Beer, Pressure Groups and Parties in Britain, in The American Political Science Review, Bd. 50, 1956, S. 1 ff. Die französischen Pressure Groups behandelt konzis François Goguel, Das französische Regierungssystem, Köln und Opladen 1956, S. 75 ff.

allen — verbündet; es gibt dagegen kaum eine Druckgruppe, die etwa einfach organisatorisch in eine einzige Partei eingegliedert wäre oder in gleicher Weise die Gunst aller Parteien genösse. Die wichtigste Ausnahme waren wohl einerseits die Verbände der Heimatvertriebenen, die ihre politische Vertretung im BHE hatten, obwohl sogar hier bezeichnenderweise der Vorsitzende des Zentralverbandes der Vertriebenen, *Linus Kather*, sehr lange Abgeordneter nicht des BHE, sondern der CDU war. Andererseits ist vor allem die Beamtenschaft in der beneidenswerten Lage, daß sie sowohl die bürgerlichen Parteien — durch den Deutschen Beamtenbund — wie auch die SPD und den linken CDU-Flügel — durch den DGB — für ihre Interessen zu mobilisieren vermag.

Wie soll man ein solches Parteien- und Pressure-Group-System bewerten? Der Skeptiker oder Zyniker wird ohne weiteres behaupten, daß wir es hier mit einer Anarchie oder Despotie selbstsüchtiger Organisationen und kurzsichtiger Interessen zu tun haben, die alle gegeneinander arbeiten und die Parteien vor ihren Wagen spannen, daß die Politik korrupte Parteienpolitik ist, daß es am großen staatsmännischen Blick fehlt, der das Gemeinwesen unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls lenkt, daß hinter der demokratischen Fassade das Monopolkapital herrscht oder die Bürokratie regiert. Der Optimist wird dagegen betonen, daß es sich um ein System handelt, in dem die verschiedensten Interessen einen wirklich angemessenen Ausdruck finden, der Klassenkampf der Vergangenheit angehört oder eine marxistische Erfindung ist, die Gesellschaft klassenlos geworden ist, der Staatsbürger allein den demokratischen Rechtsstaat formt und die Parteien das Gemeinwesen vernünftig integrieren. Wie so oft dürfte auch hier die Wahrheit in der Mitte liegen. Das Parteien- und Pressure-Group-System, das übrigens durchaus nicht — wie das etwa Werner Weber anzunehmen scheint — eine Besonderheit Westdeutschlands ist, das vielmehr in der einen oder anderen Form in England, in Amerika, in allen modernen Verfassungsstaaten der Welt zu finden ist, dieses Parteien- und Pressure-Group-System funktioniert schlecht und recht. Es ist gleich weit entfernt

von der idealen Demokratie einer klassenlosen Gesellschaft wie von der Despotie eines reinen Monopolkapitalismus. Großkapital und hohe Bürokratie mögen die Hegemonie haben; die Mittelschichten, die Arbeitnehmerorganisationen, ja sogar die einzelnen Bürger behaupten dennoch ein Stück Macht und Freiheit. „In der Gleichung Zahl X Geld = Demokratie ist die Bedeutung des Faktors Geld für das Produkt Demokratie stark auf Kosten des Faktors Zahl gewachsen. Dennoch ist dieser auch jetzt noch nicht gleich Null¹⁵⁾.“ Der Arbeiterbewegung ist es ja vor allem zuzuschreiben, daß sich der Kapitalismus in manchem reformiert, d. h. nicht so sehr mit sozialistischem, als mit sozialem Gehalt erfüllt hat. Das Ergebnis ist ein in vielem neuartiges System, das man sehr wohl als „Sozialkapitalismus“ charakterisieren kann, da die Grundstruktur noch durchaus kapitalistisch ist.

Typisch ist für ein solches System, daß die politische Demokratie stets plutokratischen Einflüssen vor allem aus der sog. „Wirtschaft“ ausgesetzt ist. So erklärt es sich auch, daß etwa 1952 die SPD mit fast 600 000 Mitgliedern an Spenden nur etwa 1 Mill. DM er halten haben soll, dagegen die CDU mit etwa 250 000 Mitgliedern 3 Mill. DM und die FDP mit weniger als 100 000 Mitgliedern ebenfalls 3 Mill. DM¹⁶⁾. Noch eindrucksvoller demonstriert jeder Wahlkampf — und der bevorstehende wird da sicher keine Ausnahme machen! — die höchst ungleiche Verteilung der Mittel unter die verschiedenen Parteien und Organisationen. Mancher Wahlausgang zeigt aber doch auch wieder, daß sich die Massen gelegentlich von dem Einfluß der Geldmächte frei zu machen verstehen. Entscheidend ist die Chance der friedlichen Überwindung ihrer eigenen Beschränkungen, die so die bürgerliche Demokratie immer wieder denjenigen Parteien und Organisationen bietet, die für eine umfassendere Demokratie kämpfen.

15) Ossip K. Flechtheim, Die KPD in der Weimarer Republik, Offenbach a. M. 1948, S. 191.

16) Otto Witt in Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19. 7. 1956.