

MICHAEL HERETH

Zur Funktion der Parteien im demokratischen Prozeß

Die *Encyclopaedia Britannica* definiert die politische Partei als „eine Gruppe, die versucht, die Wahl ihrer Kandidaten in öffentliche Ämter zu erreichen, um mit diesem Mittel die Handlungen der Exekutive zu kontrollieren oder zu beeinflussen.“¹⁾ Diese Definition gibt nur einen partiellen Einblick in die wirklichen Funktionen und Aufgaben der Parteien, mit denen sie innerhalb des gesamten Regierungsprozesses in einer politischen Gesellschaft konfrontiert werden. Aber der Aspekt, unter dem hier die politische Partei definiert wird, ist typisch für die Betrachtungsweise, mit der man allgemein das Phänomen der politischen Partei untersucht: Die Partei als auf den Herrschaftsapparat der Gesellschaft gerichtete Organisation.

Daß Parteien in politisch organisierten Gesellschaften wirken, daß sie wesentliche Organisationsinstrumente der Gesellschaft darstellen, wurde bislang kaum untersucht. Kurz, es geht um die Frage, welche Funktionen Parteien innerhalb des politischen Gesamtgeschehens in der Gesellschaft erfüllen.

Die Fragestellung, die ausschließlich die Funktion der Parteien zum Herrschaftsapparat der Gesellschaft hin untersucht, ist historisch begründet. Die klassische europäische Partei war ein in sich geschlossener Körper, der der oben genannten Definition weitgehend entsprach, d. h. die Politik der Partei, ihre Zielrichtung und ihre politischen Aktionen waren eine Angelegenheit, die in der Partei und nur dort diskutiert wurden. Die Außenbeziehungen der Parteien beschränkten sich meist auf Aktionen, die der Wahl- und Mitgliederwerbung dienten. Die Parteidoktrin oder -ideologie war die politische Lehre der Partei, die in die Gesellschaft hineingetragen wurde. Um Stimmen zu gewinnen, mußte man zur Doktrin „bekehren“ (dies gilt für die marxistisch-sozialistischen

1) *Encyclopaedia Britannica*, Band 17, S. 347 (Ausgabe v. 1962).

FUNKTION DER PARTEIEN IM DEMOKRATISCHEN PROZESS

Parteien wie auch für die liberalen Parteien) oder man mußte Anhängern der Doktrin klarmachen, daß die Partei der entsprechenden Doktrin zu politischer Wirksamkeit verhelfen würde (dies gilt vor allem für die konfessionellen Parteien). Der Kern der politischen Haltung der Parteien war also die in der Partei erarbeitete Doktrin. Die klassische kontinentaleuropäische Partei war introvertiert. Sie war sozusagen Hüterin einer bestimmten „Wahrheit“ oder eines bestimmten Programms, zu der sie die Gesellschaft überzeugen mußte.

Dieser Typus der Partei existiert heute nicht mehr. Allein, die tradierten Verhaltensweisen haben sich nicht in jedem Fall den veränderten Inhalten der Parteipolitik angepaßt. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland haben sich (und dies gilt in großem Maße auch für die neuentstandene CDU) in den klassischen Verhaltensweisen der Parteien weiterentwickelt. Die Versammlung der Parteimitglieder ist nach wie vor das Zentrum des Parteilebens.²⁾ Die Parteimitglieder diskutieren unter sich in ihren verschiedenen Gremien Aktionsprogramme, Konzepte und Lösungsvorschläge politischer Probleme, die dann über die Massenkommunikationsmittel der Gesellschaft mitgeteilt werden. Meist erfährt die betroffene Gesellschaft von einer in der Partei geplanten Maßnahme erst, wenn diese die Form einer parlamentarischen Initiative erreicht hat. Dies hat zur Folge, daß einerseits den zentralen Organisationsspitzen der gesellschaftlichen Kräfte und Interessengruppen ein Monopol der Einfluß- und Stellungnahme zuwächst, da sie, und nur sie, in wirksamen Dialog mit der Partei- und Fraktionsspitze treten können; und andererseits hat es zur Folge, daß die Repräsentation der Parteien gegenüber der Gesellschaft weitgehend den Fraktionen oder den von ihnen gebildeten Regierungen zufällt. Nur in der Zeit des Wahlkampfes wendet sich die Partei wirklich an die Gesellschaft, und auch da sind es nur die Kandidaten, die präsentiert werden, man wendet sich an die *Wähler*. Dies ist zweifellos nur ein bestimmter Aspekt der Gesellschaft (wahrscheinlich der, der das atomistische Bild der Gesellschaft zur Grundlage hat).

Die Frage, die wir an die Parteien stellen, lautet aber: Sollen die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitwirken, indem sie, praktisch als abgetrennter Teil, ihren Beitrag zur Willensbildung durch Verkündigung von Grundsatz- und Aktionsprogrammen und durch Aufstellung von Kandidaten, die die Programme verwirklichen, leisten; oder sollen die Parteien durch ihre Aktivität in der Gesellschaft wirken und als politische *Instrumente* der Gesellschaft den gesellschaftlichen Kräften die Möglichkeit der Gestaltung geben? Herrscht der erstgenannte Parteytypus vor, und verharren die Parteien im Zustand abgetrennter, introvertierter Organisationen, die aus sich heraus handeln, bleibt die These jener Staatsrechtslehrer richtig, die sagen, „daß in den Verfassungen der modernen parlamentarischen Demokratien die Parteien überhaupt an die Stelle des Volkes treten: Sie sind das Volk“³⁾. Zumindest werden sie den politischen Bereich der Gesellschaft bei sich nicht nur monopolisieren, sondern — und dies erscheint uns als das gravierendere — ihn überhaupt von der Gesellschaft fernhalten. Die unausbleibliche Folge wäre eine Fixierung des heutigen Zustandes; d. L., die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland verbleibt in ihrem entpolitisierten Zustand, die Politik besteht als Gebiet außerhalb der Gesellschaft. Die politische Auseinandersetzung wird in das Konzert der Spitzenverbände und Organisationen hinaufdelegiert und bleibt ein Ereignis *außerhalb der Gesellschaft*.

Eine Gesellschaft aber, in der die Politik nicht als ein integraler Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens verstanden wird, bezeichnet man als einen Obrigkeitsstaat. Sicher handelt es sich bei der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht um einen Obrigkeitsstaat klassischen Musters, wohl weist aber unsere Gesellschaft die

2) Siehe Ulrich Lohmar: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963, S. 38 ff. und 43 S.

3) Landshut, Gaebler: Politisches Wörterbuch, Tübingen 1958, S. 173.

Hegelsche Trennung von Politik und Gesellschaft (bei *Hegel*: Staat und Gesellschaft) auf. Und auch diese modernere Form des Obrigkeitsstaates, in dem über der unpolitischen Gesellschaft verschiedene Gruppen um die Besetzung der Obrigkeitspositionen ringen, ist letztlich undemokratisch, weil er die Zweiteilung der Gesellschaft in Obrigkeit und Untertanen nicht beseitigt, sondern nur durch die Konkurrenz der Gruppen und die periodische Neuwahl, die eine Neuverteilung der Gewichte innerhalb der Obrigkeit bringt, verwäscht.

Sicher, den Tatbestand, daß Herrschaft in jeder Gesellschaft nötig und unvermeidlich ist, wird man nicht beseitigen können; aber eine wirklich *politische Gesellschaft* muß eine Regierung haben, die ein Organ der Selbstverwaltung ist und nicht eine eben demokratisch gewählte Obrigkeit. Die Gesellschaft muß sich in der Demokratie mittels der Parteien eine parlamentarisch kontrollierte Regierung geben, die ein Instrument der Selbstverwaltung darstellt.⁴⁾ Wenn die Parteien von der Gesellschaft nicht weiterhin als suspekte politische Geheimbünde angesehen werden wollen, müssen sie in die Gesellschaft hineingehen. Sie müssen extrovertieren.

Diese Forderung beinhaltet nicht, daß die Parteien zum reinen Werkzeug werden sollen, das die politischen Meinungen der Wähler ins Parlament und in die Regierungen hinauf transportiert. „Als Sprachrohr des empirischen Volkswillens verlöre das Parlament seine zentrale Stellung unter den politischen Institutionen.“⁵⁾ Vielmehr sollen die Parteien ihre Aufgabe darin sehen, die verschiedenen Interessen in der Gesellschaft abzuwägen, an ihnen ständig ihre Vorstellungen vom Gemeinwohl zu messen und als notwendig erkannte Veränderungen und Reformen der Gesellschaft anzustreben. Parteien sollen sich vor Interessengruppen nicht verschließen, sondern sie *an sich herankommen* lassen. Dann allerdings müssen die Parteien, vor allem die Fraktionen, die Interessen prüfen und diejenigen ausfiltern, die nicht mit ihrer Vorstellung von Gemeinwohl übereinstimmen.

Damit die Parteien dazu in der Lage sind, dürfen sie allerdings die Interessengruppen *nicht in sich hereinkommen* lassen. Denn die Parteien und Parlamente, in denen Repräsentanten von Interessengruppen vorherrschen, sind in der Gefahr, ihre Funktion als Filter nicht erfüllen zu können, da die Interessenvertreter in zu großer Versuchung sind, das Interesse ihrer Gruppe bei einer Interpretation des Gemeinwohls zu stark zu betonen.

Zieht man daneben noch in Betracht, daß die zentralen Spitzen so manchen Interessenverbandes heute nicht in der Lage oder gewillt sind, in größtmöglichem Maße die objektiven Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten, so besteht hier die große Chance für die Parteien, daß sie sich, neben dem Dialog mit den Spitzenverbänden, mittels ihrer lokalen Gremien über Interessenlage und Stimmung von Bevölkerungsgruppen direkt informieren. Und die Parteien haben die Möglichkeit, auch ihre Lösungsvorschläge nicht nur mit den Zentralverbänden zu diskutieren, sondern sie gleichzeitig den betroffenen Bevölkerungsgruppen zur Diskussion und Meinungsbildung vorzulegen.

Es wäre daneben irrig, Interessenlagen nur aus gesamtgesellschaftlicher Gruppen- und Schichtensituation zu vermuten. In dem Maße, in dem Regionalplanung und Strukturpläne Instrumente politischer Gestaltung der Gesellschaft werden, müssen sich auch die politischen Parteien auf die nicht schicht- oder berufsgruppenbedingten lokalen Interessenlagen einstellen. Eine Aufgabe, die von Zentralorganisationen nicht wahrgenommen wird. Hier liegt ein wesentlicher Ansatz der Politisierung der Gesellschaft

4) Von den amerikanischen Politikern, die nach dem siegreichen Unabhängigkeitskrieg darangingen, ihre erste Republik konstitutionell zu sichern, wurde dieses Problem klar erkannt. Madison schreibt in den *Federalist Papers* „Ein durch Wahlen zustande gekommener Despotismus ist nicht die Regierungsform, für die wir gekämpft haben“.
(*The Federalist*, Wien 1958, S. 286)

5) Hans-Günter Naumann, *Die Parteien in der repräsentativen Demokratie*, in „*Die Neue Gesellschaft*“, 10. Jahrgang, Heft 6, S. 467.

FUNKTION DER PARTEIEN IM DEMOKRATISCHEN PROZESS

auf lokaler Ebene, der von den Parteien wahrgenommen werden muß. So wird man verhindern können, in der Bevölkerung den Eindruck einer „neutralen“ Verwaltung entstehen zu lassen, die von Interessen unbeeinflusste Entscheidungen fällt. Nur, wenn sich die Parteien auch auf lokaler Ebene mit den Fragen der Regionalplanung beschäftigen, wird es möglich sein, der Bevölkerung deutlich zu machen, daß es sich auch hier um politische Entscheidungen handelt, die das Leben jedes einzelnen nachhaltig beeinflussen.

Allein, es wäre auch nicht richtig, die Gesellschaft nach altliberaler Art nur als eine Summe der in ihr herrschenden Individual- und Kollektivinteressen zu verstehen. Lehrerverbände haben jenseits ihrer ökonomischen Interessen Vorstellungen zur Schulreform, und in den Kirchen und anderen ideellen Vereinigungen werden manche Gedanken erarbeitet, die weiterer Durchdringung und Realisierung wert wären, Wissenschaftler untersuchen Fachfragen und machen Lösungsvorschläge. Aber all dies hat wenig oder keine Wirkung auf die Politik der Parteien, und es gilt sicher in größerem Maße für die an einer Partei interessierten Nichtmitglieder, was *Lohmar* schreibt: „Es sind gerade die Nachdenklichen und Vernünftigen, die den Versammlungen fernbleiben.“⁶⁾ Den internen Versammlungen der Parteien werden diese politisch Interessierten wahrscheinlich immer fernbleiben, deswegen müssen die Parteien diese Interessierten ebenso wie die Gruppen und Gruppierungen in der Gesellschaft in einen Dialog hineinziehen. Dazu müssen sich die Parteien zur Gesellschaft hin in stärkerem Maße öffnen als dies bislang der Fall ist. Erste Ansätze zu diesem „Aus sich herausgehen“ der Parteien scheinen sich vor allem in Bayern zu zeigen. Der Versuch der bayerischen SPD, ein „Gespräch mit Jedermann“ zu führen, deutet in diese Richtung. *Waldemar von Knoeringen* schreibt dazu: „Wir sind jedoch fest davon überzeugt, daß wir eine neue Form demokratischer Aktivität gefunden haben, die uns neben Presse, Versammlungen, Kundgebungen, Fernseh- und Rundfunkdarbietungen direkt zum Menschen führt.“⁷⁾ Wenn der bayerische Versuch des Dialogs einer Partei mit der Bevölkerung gelingt, ist damit ein erster Schritt getan, weg von der Partei alten Stils zu offenen Organisationen der Gesellschaft, in der sie wirken. Hier, in der Öffnung der Parteien zu politisch interessierten Nichtmitgliedern, im Gespräch mit Vereinigungen aller Art, auf lokaler und regionaler Ebene, liegt die große Aufgabe für unsere Parteien: *Die Politisierung unserer Gesellschaft*.

6) Lohmar, a. a. O., S. 41.

7) Das Gespräch mit Jedermann, München 1963, S. 3.

Vor 50 Jahren, als man 1914 schrieb, gab es bei uns einige wenige Sehende. Man verfeimte sie als Vaterlandsverräter und folgte mit Begeisterung den seriösen Herren, dem Kaiser mit seinen Ministern, Generalen, Geheimräten, Industriellen und Feldgeistlichen, in einen sinnlosen Krieg.

Vor 25 Jahren, als man 1939 schrieb, fehlte zwar die Begeisterung, aber wieder waren die wenigen Klarsehenden isoliert und verfeimt, und wieder fand eine verblendete Führung genug seriöse Herren in Wirtschaft und Kultur und Kirche, die dem Volke einredeten, es müsse für seine Existenz und für seinen Platz an der Sonne in den Krieg ziehen.

Heute ist es am Tage, wer damals klar gesehen und wer damals sich selbst und das Volk betrogen hat. Im Rückblick sind wir immer gescheiter — wann werden wir es endlich im Vor-Blick sein?

Helmut Gollwitzer