

## Beiträge

### Theodor Eschenburg Die Funktion der politischen Partei

Der vorliegende Aufsatz muß sich in bewußter Vereinfachung auf einige wenige charakterisierende Erscheinungen der Parteien in den Demokratien westlicher Prägung mit ihrem Parteidualismus oder -pluralismus beschränken.

#### 1. Spezifische Parteimerkmale

Es gibt eine Fülle von Parteidefinitionen, die aber vielfach die Abgrenzung zu anderen in Teilmerkmalen ähnlichen Organisationen vernachlässigen. Juristisch lassen sich etwa nach dem Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland Parteien wie folgt bestimmen: sie sind «Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.» Mit Hilfe dieser Legaldefinition werden Verwaltung und Rechtsprechung in die Lage versetzt, zwischen Parteien mit ihren Privilegien (z. B. Aufschußschutz und Staatsfinanzierung) und anderen Organisationen zu unterscheiden, die nicht als Parteien angesehen werden dürfen.

Soziologisch dürften für die Partei in der parlamentarischen Demokratie folgende Momente bestimmend sein: 1. Parteien erstreben vor allem die Übernahme der Regierung oder den Verbleib in der Regierung, dann 2. die Realisierung bestimmter Ziele und damit auch die Verhinderung von ihnen nicht genehmen Zielen anderer Parteien. Sie bieten 3. in Wahlen Personen (Kandidaten) und Programme an. 4. Sie müssen zu diesen Zwecken über eine ständige Organisation verfügen.

Die *Parteien* haben, wenn auch unterschiedliche, vielfach interessenorientierte Konzeptionen vom *Gemeinwohl*. Die *Verbände* hingegen vertreten Interessen in *Teilgebieten*; sie erstreben aber um derentwillen Einfluß auf die Parteien. Von den Parteien wird erwartet, daß sie zu jeder politischen Frage Stellung zu nehmen vermögen. Verbände hingegen interessieren sich nur insoweit für Politik, als es sich um verbandsmäßig zu vertretende Belange ihrer Mitglieder handelt. Eine Gewerkschaft kann jedoch neben der Vertretung der weitgespannten besonderen Standes- und Berufsinteressen ihrer Mitglieder Stellung nehmen zu allgemeinpolitischen Fragen, wie die der Außen- und Wehrpolitik. Eine Organisation von Steuerzahlern interessiert sich für alle Kosten verursachenden politischen Fragen, aber nur um des Zieles willen, die Steuerbelastung möglichst niedrig zu halten. Auch Kirchen gehören in die Kategorie der Verbände, soweit ihre Interessen in den weltlichen Bereich hineinragen (z. B. Kirchensteuer, Konfessionsschule, Ruhen von Sportveranstaltungen in der Kirchzeit). Eine Berufsgruppe kann sich in Verbände verschiedener Parteiorientierung aufteilen, so christliche und sozialistische Gewerkschaften in Deutschland vor 1933, in Italien christliche, sozialistische, kommunistische und neofaschistische Gewerkschaften, in Holland katholische, calvinistische und laizistische Industrieverbände. In den Parteien wiederum können sich Interessengruppen bilden, die enge Fühlung mit den entsprechenden Verbänden halten. Andererseits kann es Interessenparteien, parlamentarische Verlängerungen partikularer Verbände, geben, die sich aber bisher nur vorübergehend gehalten haben.

Die Bereitschaft, der anhaltende Wille, Parlamentskandidaten aufzustellen und deren Wahl durchzusetzen, ist ein entscheidendes Kriterium für eine Partei. Dabei kommt es nicht darauf an, ob ein Verband die Parlamentskandidatur eines seiner Mitglieder oder Funktionäre bei einer Partei durchsetzt. Die Kandidatur ist nur möglich, wenn die Partei sie akzeptiert. In der Regel verfügen die Parteien über das Monopol, Parlamentskandidaten zu präsentieren.

#### 2. Entstehung von Parteien

Parteien entstanden im aufkommenden Konstitutionalismus des vorigen Jahrhunderts mit der Einsetzung von gewählten Volksvertretungen und wurden zu einer unentbehrlichen Einrichtung des Verfassungsstaates. In den kontinentaleuropäi-

schen Staaten des aufgeklärten Absolutismus mit ihrer mehr oder minder ausgeprägten feudalen Struktur ging nach der französischen Revolution die Initiative zum Abbau der alten Staatsform und zum Aufbau eines gewaltenteiligen Verfassungssystems von den Liberalen aus. Sie drängten durch ihre Bewegungsaktivität und Parteibildung den status quo bewahrenden Konservativen eine diesen unerwünschte Parteiformierung auf.

Der prinzipielle Gegensatz zwischen verfassungs- wie gesellschaftspolitischem Bewahren und Verändern bleibt ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen den Parteien und tritt in den jeweiligen, sich ständig wandelnden Konstellationen immer von neuem auf. Man spricht von *Rechts- und Linksparteien*. Diese Bezeichnung kann auf die Sitzordnung in den französischen Reichsständen von 1789, aus denen die französische Nationalversammlung hervorgegangen ist, zurückgeführt werden. Der Adel hatte seine Plätze rechts, die Bürger links vom Präsidenten. Häufig bildeten sich zwischen der konservativen und fortschrittlichen – heute würde man sagen progressiven – Gruppe eine Mitte, die in bestimmten Tendenzen, vielfach modifizierten, der rechten näher steht als der linken und umgekehrt.

Im *Zweiparteiensystem* nähern sich häufig gegenseitig der linke Flügel der Rechtspartei und der rechte der Linkspartei an. Im *Vielparteiensystem* entsteht eine besondere Mittelpartei oder mehrere. Diese Gruppierung ist nicht statisch. Der ursprüngliche Gegensatz bestand zwischen Liberalen und Konservativen. Als nach 1848 in Europa die sozialistischen Bewegungen und Parteien als Vertretung der Unterprivilegierten, in erster Linie der Lohnabhängigen, mit Veränderungstendenzen gegenüber Konservativen und Liberalen aufkamen, wurden letztere zur Mitte gedrängt. Diese Art von Gruppierung – rechts – mitte – links – zeigt sich mehr oder minder deutlich nicht nur in den meisten Parlamenten, sondern auch in den einzelnen Parteien und Fraktionen. Die innerparteiliche Gruppierung kann unter Umständen zu Parteispaltungen führen.

### 3. Anfänge in England und Amerika

Das *englische* Parlament des 18. und im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts war dank eines sehr begrenzten Censusbereichs eine Repräsentation der Oberschicht. Nur die begüterten Schichten waren wahlberechtigt. Mit der zunehmenden Ausdehnung des Wahlrechts auf immer breitere Bevöl-

kerungsschichten wuchs das Interesse der beiden Parlamentsgruppen, der Tories und der Whigs – ursprünglich fraktionsähnliche Cliques, Vorgänger der Konservativen und Liberalen –, die Wähler durch festgefügte Organisationen, nämlich Parteien für ihre Kandidaten zu gewinnen. Die dritte englische Partei, die Labour-Partei, war eine demokratische Gründung. Sie ist, im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen sozialistischen Parteien, von marxistischen Theorien nicht berührt, aus einer antiradikalen und antiliberalen Intellektuellenvereinigung, der Fabian Society, und den Gewerkschaften hervorgegangen. Vor 1914 gewann sie Parlamentssitze nur mit Hilfe der Liberalen und verdrängte diese nach dem ersten Weltkrieg.

Im *amerikanischen* Verfassungskonvent von Philadelphia von 1787, einer Konferenz von Delegierten der Einzelstaaten, waren die Gegensätze zunächst regionaler Natur, nämlich zwischen agrarischem Süden und industriellem Norden. Der Konvent war, gestützt auf die Lehre Rousseaus, der Auffassung, daß Parteien im Parlament und als Wählerorganisationen sich erübrigten, ja geradezu schädlich wären. Die Angesehensten im Wahlbezirk oder in den Parlamenten der Staaten sollten Abgeordnete werden. Ein kleiner Kreis der Oberschicht nominierte die Kandidaten. Gegen die regierende aristokratische Gruppe des Landesbesitzer unter Washington, die sogenannten Föderalisten, bildete sich eine andere unter Jefferson, die Republikaner. Sie versuchte im Gegensatz zur aristokratischen Kandidatenauslese eine mehr demokratische Ideologie, als daß die vom Regierungsprozeß Ausgeschlossenen durch eine andere Methode der Kandidatennominierung sich Geltung zu verschaffen versuchten, wobei sich interessenbedingte Gegensätze sehr bald zeigten. Das war der Anfang des Parteiwesens in Amerika. Im Laufe der Zeit mußten sich auch die Föderalisten einen Parteiapparat schaffen. Die eigentliche Parteibildung, nämlich der Republikaner und Demokraten, setzte erst Ende der zwanziger Jahre des vorigen Jahrhunderts ein. Ein Anstoß war, die Einwanderer in ihrer ständig wachsenden Zahl als neue Wähler zu erfassen. Diese Parteien waren «rivalisierende Patronagekonzerne» ohne programmatische Profilierung. Ihre Werbungseffektivität bestand darin, daß sie ihren Wählern im Fall des Sieges Stellen im öffentlichen Dienst verschafften (spoilsystem). Eine straffe Parteiorganisation gibt es bis heute nicht. Die Wahlwerbung liegt in Händen von geschäftstüchtigen Bossen.

## 4. Anfänge in Deutschland

Bei den Wahlen in *Deutschland* zur Frankfurter Nationalversammlung 1848 ging es, da von eigentlichen organisierten Parteien nicht die Rede sein konnte, mehr um Personen als um Programme. Die bei den Beratungen der Nationalversammlung auftretenden Streitfragen drängten zur Fraktionsbildung, um Zersplitterung bei Beratungen und Abstimmungen zu verhindern. Die jeweiligen Anhänger trafen sich in bestimmten Gasthäusern und nannten die Fraktionen zunächst nach deren Namen. Aus diesen entwickelten sich Parteien im Laufe der Zeit, und zwar erst, da 1848 die Reichsgründung mißlungen war, in den Ländern, vielfach über lokale Wahlkomitees.

## 5. Angelsächsische und kontinentaleuropäische Parteien

In England und Amerika hat sich das Zweiparteiensystem mit zeitweiligen Abweichungen bis heute erhalten. Entscheidend war in erster Linie, daß durch Volkswahlen in Amerika von Anfang an über die Präsidentenbestellung, in England über die Regierungsbildung durch die obsiegende Partei entschieden wird. Die kontinentaleuropäischen Parteien hingegen waren im wesentlichen auf die Gesetzgebung beschränkt. Auch diese war auf die Zustimmung des Monarchen angewiesen, der zudem die Regierung in eigener Zuständigkeit, unabhängig vom Parlament bestellte. Das Fehlen des rivalisierenden Herrschaftsanspruchs der Parteien, die rein legislative Tätigkeit, erlaubte wechselnde, jeweils vorübergehende Gesetzgebungscoalitionen und ließ daher das Aufkommen eines Vielparteiensystems zu. Die Parteien waren nicht auf das Regieren ausgerichtete Hauptfiguren, wie in England und Amerika, sondern Nebenfiguren, weltanschaulich bestimmte «Arbeits- und Gesinnungsgemeinschaften». Die ersten Parteiprogramme kann man Parteiphilosophien nennen; sie gingen von einem bestimmten Menschenbild auf dem Hintergrund von bestimmten sozialen Interessenlagen aus.

Im deutschen Kaiserreich entstanden unter dem Einfluß sozialer Schichtung und religiöser Bekenntnisse vier große Weltanschauungsgruppen, davon drei nichtkatholische, die sich z. T. in verschieden schattierte Parteien gliederten: die Konservativen, die Liberalen, die sich in mehr konservativ orientierte und mehr demokratisch orientierte Parteien unterteilten, und die Sozialisten.

## 6. Konfessionelle Parteien

Dazu kam die große katholische Defensivpartei, das «Zentrum», programmlos und daher flexibel, aber mit einer vorwiegend an katholischen Soziallehren ausgerichteten Einstellung. Sie stand zwischen 1870 und 1913 in der Mitte zwischen Rechts und Links und war die einzige «Scharnierpartei», ohne die eine Mehrheitsbildung nicht möglich war. Zugleich war sie damals die einzige Volkspartei, die Katholiken aller Schichten umfaßte, fest durch die Klammer strenger Glaubensdisziplin zusammengehalten. Das Zentrum stützte sich auf die katholischen Verbände. Vom gläubigen Katholiken wurde erwartet, daß er nur katholischen Verbänden angehörte (die katholische Sondergesellschaft, von Katholiken selbst auch «Getto» genannt). Eine eigentliche Parteiorganisation mit zentralen Parteiorganen gab es bis 1919 nicht. Wohl aber bestanden rudimentäre Regionalorganisationen und lokale Komitees, letztere meist unter Führung von Priestern. Sie fungierten auch als ehrenamtliche Parteisekretäre und bestritten notfalls die bescheidenen lokalen Aufwendungen aus der Kirchenkasse. Das Zentrum war eine Fraktion ohne Partei. Dessen Führungsorgan im Reich war der Vorstand der Reichstagsfraktion, entsprechend die Vorstände der Landtagsfraktionen in den Ländern.

Katholische Parteien gibt es mit unterschiedlichen weltlichen Zielen u. a. seit 1889 in den gemischtkonfessionellen Niederlanden und in den katholischen Ländern Belgien seit 1830, Italien nach deutschem Vorbild seit 1919 und mit ständischen Tendenzen bis 1918 in der österreichischen Monarchie, die sich in der Republik nach dem ersten Weltkrieg als konservative Partei hielt. Man nannte diese katholischen Parteien, die die innere Ordnung ihrer Kirche mit dem Papst an der Spitze rückhaltlos bejahten, «Ultramontane».

In Holland existieren zwei miteinander rivalisierende reformierte Parteien. In Deutschland ist dreimal der Ansatz zur Gründung evangelischer Parteien, allerdings vergeblich, gemacht worden. Aber Glaubenslehre und Konstruktion der evangelischen Kirche eigneten sich im Gegensatz zur katholischen nicht zur Parteibildung.

Mit der Einführung des parlamentarischen Systems, in dem die Parteien die Regierung bildeten und damit Regierungsverantwortung übernahmen, drängten Plattformprogramme die weltanschaulichen Prinzipien zurück, wenn sich auch zeitweise wieder gegenläufige Tendenzen (Reideologisierung) zeigten. Die Parlamentarisierung hat

meist das traditionelle Parteiensystem nicht grundlegend zu verändern vermocht. Vielfach war die Bildung von Koalitionsregierungen mit mehr oder minder starken Krisenerscheinungen, wie in der III. und IV. französischen Republik, im Weimarer Reich und gegenwärtig in Italien, Holland und Belgien erforderlich.

### 7. Totalitäre Parteien

Nach dem ersten Weltkrieg entstanden am rechten und linken Flügel radikale Parteien, so in Deutschland und Italien totalitäre Integrationsparteien, die Nationalsozialisten und Faschisten unter «charismatischen» Führern (Hitler und Mussolini) einerseits, Kommunisten andererseits. Sie bekämpften das demokratisch parlamentarische System auf das äußerste und waren daher koalitionsunfähig. Die wachsende Parteienanimosität der Bevölkerung ausnutzend, rollten sie von den Flügeln das bestehende Parteiensystem auf und zerstörten die Verfassungsordnung. Die faschistischen Diktaturen verboten alle anderen Parteien, was die russischen Kommunisten auch getan hatten. In Deutschland, Österreich und Italien war es aber nur eine Unterbrechung der Parteienkontinuität.

### 8. Nach 1945

Hitlers Kampf gegen die beiden großen Kirchen hat zum Abklingen der früher scharfen konfessionellen Gegensätze in Deutschland geführt und entschieden zur Gründung einer überkonfessionellen Partei, der Christlich-Demokratischen Union (CDU) nach dem Zusammenbruch beigetragen, in der weitgehend das alte Zentrum aufgegangen ist. Der Plan einer evangelische und katholische Christen zusammenfassenden Partei geht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Organisatorisches Modell für die Gründung der CDU waren die christlichen Gewerkschaften, die katholische wie evangelische Arbeitnehmer umfaßt und seit der Jahrhundertwende bestanden hatten. Auch das jetzige Dreiparteiensystem (CDU – FDP – SPD) zeigt noch traditionelle Elemente aus der Zeit zwischen 1870–1933.

Nach dem Zusammenbruch entstanden 1945/46 auf früherer, aber nunmehr sozial erweiterter Basis die österreichische Volkspartei und die italienische Democrazia Cristiana mit wachsenden inneren Spannungen. Gerade sie ist ein Beispiel dafür, wie stark die Flügelparteien die innere Struktur und den

Grad des Consensus einer Mittelpartei bestimmen können.

### 9. Honoratioren-, Integrations- und Volksparteien

Die Bildung von Parteien kann Voraussetzung der Parlamentstätigkeit, aber auch deren Folgeerscheinung sein. Periodisch aufgrund von Wahlen bestellte politische Entscheidungskörperschaften, die in einer Wahlperiode – wenn auch mit Unterbrechungen – ständig zusammentreten, müssen Fraktionen und Parteien, sofern diese nicht schon vor der Konstituierung bestanden haben, produzieren.

Parlamentseinsetzung und Parteibildung bedingen einander. Es kann in der Regel weder parlamentsfreie Parteien noch parteilose Parlamente geben. Parteien sind aus Cliquen, Klubs und Bewegungen hervorgegangen. Aus den Wahlkomitees sind *Honoratiorenparteien* entstanden. In diesen besorgten eine relativ kleine Zahl lokal oder regional Angesehener ehrenamtlich die Wahlvorbereitung. Man sprach daher auch von Wählerparteien. Die ersten Massenparteien, auch *Integrationsparteien* genannt, waren die sozialistischen Parteien, zunächst überwiegend Arbeiterparteien. Sie suchten alle Anhänger als Mitglieder zu erfassen und demokratisch in strenger Parteidisziplin zusammenzuhalten. Das Mitglied der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) sollte keiner anderen Organisation als sozialistischen, z. B. Gesang-, Sport-, Bildungs- und Frauenvereinen, angehören dürfen (im Kaiserreich die «sozialistische Gegengesellschaft»). Zunächst in den Integrationsparteien entstanden eigene Parteibürokratien. Auf sie waren mehr und mehr auch die Honoratiorenparteien angewiesen, von denen die größeren sich zu Integrationsparteien zu entwickeln versuchten. Aber heute sind etwa in der Bundesrepublik nur noch 3% der Wähler Parteimitglieder. Nach dem zweiten Weltkrieg kam vor allem in den beiden großen Parteien der Bundesrepublik, CDU und SPD, die Tendenz zur *Volkspartei* auf, nämlich alle Schichten, wenn auch in unterschiedlichem Verhältnis, zu erfassen. Volksparteien müssen konkurrierende Interessen, wenn auch in unterschiedlichem Gewichtsverhältnis, zu koordinieren versuchen. Daraus können sich Konflikte zwischen Parteien und ihnen nahestehenden Interessenverbänden ergeben (so zwischen der SPD und dem DGB mit vorwiegend sozialdemokratischen Mitgliedern oder zwischen der CDU und dem ihr nahestehenden Bauernverband).

Es hat sich gezeigt, daß das Wahlrecht nicht allein das Parteiensystem bestimmt. Aber wie das einfache Mehrheitswahlrecht zur Erhaltung des Zweiparteiensystems beiträgt, so fördert das Verhältniswahlrecht das Vielparteiensystem. Als Korrektiv kann z. B. die sogenannte Sperrklausel wirken. Nach dem personifizierten Verhältniswahlrecht in der Bundesrepublik haben nur solche Parteien Anspruch auf proportionale Verrechnung ihrer Stimmen, die entweder 5 % der Stimmen erhalten oder in drei Wahlkreisen Mandate errungen haben. Der Sperrklausel sind eine Reihe von kleinen Parteien erlegen, von denen sich nur die Freie Demokratische Partei (FDP) behauptet hat. Andererseits erschwert die Sperrklausel im Zusammenhang mit der Staatsfinanzierung, die sich nach dem letzten Wahlergebnis richtet, die Neubildung von Parteien, was zu verschärften Spannungen innerhalb der bestehenden führen kann.

#### 10. Parteien und Fraktionen

Auf die Dauer gesehen kann es keine Fraktionen ohne Parteien geben. Sind die Fraktionen die unerläßliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Parlaments, so sind die Parteien die unentbehrlichen Wahlorganisationen der Fraktionen. Wenn die Fraktion das Wirkungsorgan der Partei ist, dann ist die Partei zumindest die Werbungsorganisation der Fraktionen. Beide sind aufeinander angewiesen: Das Verhalten der Fraktion im Parlament soll Maßstab für die Abstimmung der Wähler sein, um die die Partei wirbt. Andererseits sollen das Grundsatzprogramm und die jeweiligen Wahlprogramme der Parteien die Leitlinie für die Fraktionspolitik im Parlament darstellen. Die Partei soll die Fraktion kontrollieren.

Aus den unterschiedlichen Funktionen von Partei und Fraktion, der Programmkompetenz außerhalb des Parlaments einerseits und der Entscheidungskompetenz im Parlament andererseits, ergeben sich *konkurrierende Interessen* hinsichtlich der Gesamtleitung. Die Partei kann rechtlich der Fraktion keine Weisungen geben, aber sie kann durch die Kandidatenaufstellung u. U. bei den Wahlen auf die Fraktionszusammensetzung einen mehr oder minder starken Einfluß ausüben. Manchmal gelten Parteitagsbeschlüsse, mehr noch Vorstands- und Präsidiumsbeschlüsse, als Generallinie für die Fraktionspolitik. Ihre Einhaltung liegt aber im Ermessen der Fraktion. Ist eine Fraktion mit einer anderen Fraktion oder mehreren Fraktionen in einer Koalition zusammengeschlossen, so erwei-

tert sich dadurch ihr Ermessensspielraum. Das gilt auch, wenn eine Fraktion konstellationsbedingte parlamentarische Rücksichten nehmen muß. Es ist vorgekommen, daß sowohl eine Fraktion sich einer ihrer Auffassung entgegengesetzten Parteientscheidung gebeugt, als auch daß sie eklatant gegen eine eindeutige Parteientscheidung gehandelt hat. Zwischen den beiden Extremen, daß die Partei Instrument der Fraktion ist oder umgekehrt, gibt es eine Fülle von Abstufungen. Das Spannungsverhältnis zeigt sich vor allem, wenn die Mehrheit der Parteigremien im Gegensatz zu der der Fraktion steht.

Nach den klassischen Vorstellungen des englischen Parlamentarismus allerdings führt die Fraktion, ob in der Regierung oder in der Opposition, die Partei, und in ihr je nach Begabung der Premierminister oder der Oppositionsführer, der *Leader der Partei*, der von der Fraktion gewählt wird. Es besteht also Personalunion zwischen Regierungs- oder Oppositionsführung und Parteiführung. Die Partei kann aber den Rücktritt des Leaders herbeiführen (so die konservativen Premierminister Chamberlain 1940 und Eden 1957). Neuerdings zeigen sich in der Labourparty gerade unter Wilson Tendenzen zur Verstärkung des Parteieinflusses gegenüber der Fraktion. Dabei muß man bedenken, daß die englische Labourpartei nicht nur persönliche Mitglieder, wie es das deutsche Parteiengesetz vorschreibt, sondern auch körperschaftliche Mitglieder kennt, so vor allem die Gewerkschaften, die auf den Parteitag über eine überragend starke Position verfügen. Adenauer hat die CDU nach englischem Modell zu führen versucht; das ist ihm bis 1959 weithin gelungen. Außenpolitisch hat er selber entschieden, innenpolitisch hat er auf Parteiströmungen, zwischen Interessen ausgleichend, unter dem Aspekt des Wahlerfolges Rücksicht genommen, indem er bestimmte Anliegen und Ziele sich zu eigen gemacht hat. Auch Adenauer war Kanzler und Parteiführer zugleich. Neuerdings wird eine Trennung von Parteivorsitz und Kanzlerkandidatur angestrebt. In Italien war de Gasperi von 1945-1954 gleichzeitig Regierungschef und Führer der Democrazia Cristiana. Infolge ihrer Wahlniederlage setzte im Kampf um die Koalitionsbildung mit Rechts oder Links eine anhaltende Führungskrise ein, die auch in der Trennung der Ämter zum Ausdruck kam.

11. *Parteiorganisation*

Die Parteien sind auf eine breite Information der Wählerschaft über Partei- und Fraktionsgeschehen in griffiger Form angewiesen. Das geschieht durch Tagesparteizeitungen, die es in der Bundesrepublik kaum noch gibt, oder durch eine politisch unterschiedlich mehr oder minder akzentuierte, aber nicht an bestimmte Parteien gebundene Tagespresse, wie sie in der Bundesrepublik besteht, durch Parteiperiodica und -schriften, die meist nur von Mitgliedern und sehr interessierten Anhängern gelesen werden, sowie heute vor allem durch Rundfunk und Fernsehen. Das Fernsehen stellt die nahezu wirksamste Information dar. In Wahlkampfzeiten tritt eine auf kommerzieller Reklameerfahrung beruhende Propaganda in den Vordergrund.

Moderne Parteiarbeit ist schon wegen der ständigen Bürokratie sehr aufwendig. Die Kosten werden durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und in einer Reihe von Staaten durch Staatsfinanzierung (entsprechend dem letzten Wahlergebnis) aufgebracht.

12. *Konkurrenz der Parteien*

In den Demokratien entstehen Entscheidungen aus dem Streit der Parteien, dem vielfach ein Streit in den einzelnen Parteien vorausgeht. Die Parteien medialisieren einerseits das Volk, andererseits aktivieren sie den Wähler. Sie artikulieren den Volkswillen, weniger indem sie ihn ausloten, sondern indem sie konkurrierend dem Wähler lang- und kurzfristige Ziele sowie Kandidaten anbieten. Die Konkurrenzfreiheit der Parteien ist Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Repräsentativsystems. Aus dem Konkurrenzkampf ergeben sich eine Fülle von Erscheinungen, die als unerfreulich, wenn nicht gar peinlich empfunden werden. Es sei nur als ein Beispiel unter vielen auf die politische, vielfach rüde Werbung hingewiesen, ohne die freie Wahlen nicht möglich sind. Die Konkurrenz zwischen den Parteien, zwischen Gruppen und Personen in den Parteien bestimmt auf der Ebene der Volkswahlen, im Parlament und in der Regierung und damit auch in den drei Stufen der Parteiorganisation – Ortsgruppe, Bezirksverband und Zentralpartei – weitgehend ein politisches System, in dem Entscheidungen wesentlich durch politische Parteien getroffen werden.

Aus der Konkurrenz der Parteien kann sich eine *politische Eigendynamik* entwickeln, die die Gesamtorganisation, also in diesem Fall der Staat, nur sehr begrenzt zu regulieren vermag. Nur wo

das Gros der Parteien und ihrer Anhänger trotz der Gegensätze das politische System mit den Verfahren und Kompetenzen seiner Institutionen bejaht, vermag ein überparteilicher Frieden dem Parteienkampf Grenzen zu setzen. Wo bei einem Gros der Parteien oder einer starken Minderheit diese prinzipielle Systemloyalität fehlt, ist das System selber gefährdet, wie das Beispiel der Weimarer Republik zeigt.

Das Rivalitätsverhältnis der Parteien im Kampf um die Wähler und um die Mehrheit im Parlament führt dazu, daß die Parteien auch gegenseitig ihre Richtungen beeinflussen. Daraus ergibt sich, daß das Koordinationssystem der Parteien in den einzelnen Ländern mal nach rechts, mal nach links rücken kann.

Wenn die Parteien den Volkswillen artikulieren sollen, dann müssen sie bedenken, daß im Parlament über eine Maßnahme nur mit ja oder nein, abgesehen von Stimmenthaltung, abgestimmt werden kann. Wenn also eine Partei für ihr Projekt die Mehrheit der Abstimmenden erstrebt, so kann sie nur eine einzige Lösung anbieten. Daraus ergibt sich, daß sie in ihren Reihen die Meinungsbildung reduzieren muß.

13. *Die Parteien als Modell für den außerparlamentarischen Bereich*

Seitdem die Demokratisierungsbewegung mit Vehemenz eingesetzt und sich mehr und mehr ausgedehnt hat, ist die Frage, ob sich für den weiten und mannigfaltigen außerparlamentarischen Bereich das Modell der politischen Parteien, vielleicht in anderer Tendenzkombination und in anderen Formen, für die Institutionalisierung einer Demokratisierung überhaupt eignet.

In Verbänden, vor allem größeren, bilden sich Richtungen, auch parteiorientierte, die sich aber meist nicht besonders formieren.

Studentenparteien, teils in Anlehnung an die bestehenden Parteien, aber jeweils links von diesen orientiert, teils – vor allem auf der Linken – mehr oder minder zersplitterte Sondergründungen, haben sich gebildet, seitdem die Studenten ihre Vertreter für die Organe der Hochschulen und die Studentenparlamente wählen. Sie haben sich allerdings nicht fest formiert, was bei dem ständigen Wechsel der Studenten nicht möglich ist. Das Wahlinteresse ist stellenweise sehr gering.

## 14. Parteien in den Kirchen?

Wohl hat es in der *katholischen* Kirche, vor allem auf den Konzilien, Richtungen und dementsprechende Richtungskämpfe gegeben. Diese sind auch außerhalb der Konzilien aufgetreten. Aber von Parteien oder nur parteiähnlichen Gebilden kann in einer Kirche mit einer traditionell ausgeprägten autoritär-hierarchischen Struktur ohne parlamentsähnliche Institutionen wohl nicht die Rede sein. Doch ist es eine offene Frage, ob nicht die Einrichtung kollegial-synodaler Organe in der nachkonziliaren Zeit früher oder später auch in der katholischen Kirche zu Parteien führen muß.

Anders liegen die Verhältnisse in den *protestantischen* Kirchen, wie am Beispiel Deutschland illustriert werden kann: Schon unter dem landesherrlichen Kirchenregiment orientierte sich die evangelische Kirche in Deutschland in ihrer Organisation während des neunzehnten Jahrhunderts am weltlichen Konstitutionalismus. Kirchliche Richtungsvereinigungen entstanden mit den Synoden. «Es gab eine kirchliche Rechte und Linke, manchmal auch eine Mitte, je nach der Grundeinstellung zur Bekenntnisgrundlage der Kirche... Daß auch politische Meinungsverschiedenheiten eine Rolle spielten, ist bei der Verwandtschaft von kirchlichem und politischem Konservatismus und Liberalismus kein Wunder.» (J. Beckmann, *Kirchliche Parteien in Deutschland*, *Religion in Geschichte und Gegenwart* 5 [1961] Sp. 129). Nach dem Ende des landesherrlichen Kirchenregiments 1918 übernahm die Evangelische Kirche für ihre Ordnung parlamentarisch-demokratische Formen der neuen Staatsverfassung. Die Synoden oder Landeskirchentage waren parlamentsähnliche Institutionen. Gewählt wurde, allerdings vorwiegend mittelbar, nach dem Verhältnis- oder Listenwahlssystem. Dies setzte Parteien und Gruppen voraus, allerdings im Gegensatz zu den politischen Parteien mit fließenden Grenzen und ohne scharfe Profilierungen. Anfang der dreißiger Jahre entstand die Glaubensbewegung Deutsche Christen mit der Forderung der Bildung einer «Reichskirche lutherischer Prägung», die nur Christen «arischer Rasse» umfassen durfte und die Hoheit des nationalsozialistischen Staates «aus Glauben» anerkannte. Sie erhielt die Mehrheit bei den Kirchenwahlen im Juli 1933 und übernahm mit Unterstützung des Regimes die Macht in der Kirche. Die Widerstandsbewegung im Kirchenkampf «Die bekennende Kirche» hat die Idee einer Kirchenpartei aus theologischen Gründen radikal verneint. «Die Kirche

als Gemeinde Christi darf sich nicht in Parteien für ihre Gemeindeleistungen und Synoden organisieren, da Parteilung dem Wesen der Gemeinde widerspricht... Parteilung in der Kirche ist kein Strukturprinzip, das für den Aufbau und die Arbeit der kirchlichen Synoden notwendig und brauchbar ist.» (Beckmann, selbst Mitglied der Bekennenden Kirche, aaO.).

In der Tat erscheinen die politischen Parteien mit ihren harten Kampfmethoden und ihrer z.T. marktschreierischen Reklame nicht als ein geeignetes Modell für kirchliche Gemeinschaften. Auf den Synoden ist immer wieder die Auffassung vertreten worden, daß die Parteibildungen in Widerspruch zur Bestimmung des Augsburger Bekenntnisses von 1555, an das die lutherische Kirche gebunden ist, «consentire de doctrina...» stehen.

Um Parteibildung nicht aufkommen zu lassen, wurde nach 1945 die Verhältnis- und Listenwahl durch die Mehrheits- und Persönlichkeitswahl ersetzt. «In der Wahlbeteiligung wird nicht nur kirchliches Mitgliedschaftsrecht vollzogen, sondern in Ausübung des Priestertums aller Gläubigen in und an der Gemeinde aus der Verantwortung des Glaubens gedient.» (Wendt, *Kirchenwahlen*, aaO. 3 [1959] Sp. 1596) Die Urwahl ist auf Wahl von Kirchenvorstand und Gemeinderat der Ortsgemeinde beschränkt. Die Landessynodalen werden aus den Bezirks- und Kreissynoden, z.T. aus den Gemeindegemeinschaften, also gefiltert, gewählt. Ansätze zur Fraktionsbildung lassen sich schwerlich verhindern. Deren Existenz hat Auswirkungen auf die Wahlen, da diese deren Bildung und Verfestigung fördern können. Aber Ansätze zeigen sich auch in den Synoden und bei den Wahlen anderer Länder – schon allein durch die auch in der evangelischen Kirche zunehmenden Polarisierung.

Andererseits hängt die Errichtung von Körperschaften, die durch Urwahl bestellt werden sollen, von der Möglichkeit ab, Parteien zu bilden. Ohne Parteien sind Massenwahlen nicht möglich. Wiederholt ist die Bildung einer Vertretungskörperschaft, die unmittelbar von den Rundfunk- und Fernsehteilnehmern gewählt wird, erwogen worden. Das Projekt ist bisher daran gescheitert, daß sich kein passendes Schema für die Parteibildung anbietet.

Die direkte Wahl des EWG-Parlaments durch die Bevölkerung der EWG-Staaten ist oft gefordert worden. Wohl könnten die verschiedenen Parteien in den einzelnen Staaten Kandidaten aufstellen und wählen lassen. Es gibt jetzt schon Fraktionen im EWG-Parlament, in denen sich Parteien

verschiedener Länder mit verwandten Tendenzen zusammenfinden, aber sie sind ohne große Bedeutung mangels Entscheidungsbefugnis des EWG-Parlaments. Sobald dieses Parlament echte Kompetenzen erhalte – erst dann lohnt sich die Urwahl-, könnte die Vertretung der Politik der einzelnen EWG-Fraktionen in deren Parteien der einzelnen Länder bei den nächsten Wahlen große Schwierigkeiten bereiten. Ernste Krisen in einzelnen Lan-

desparteien, die bis zur Spaltung gehen können, wären nicht ausgeschlossen. Andererseits bestände die Möglichkeit der Zersplitterung in den einzelnen Fraktionen aus Sorge vor Wahlauswirkungen.

Die Frage nach Parteien in der Kirche hängt mit deren Selbstverständnis zusammen, unterliegt aber offensichtlich bestimmten soziologischen «Gesetzlichkeiten».

THEODOR ESCHENBURG

geboren am 24. Oktober 1904 in Kiel; an den Universitäten Tübingen und Berlin Geschichte, Nationalökonomie und Staatsrecht studiert; 1928 in Berlin zum Doktor der Philosophie promoviert (Geschichte); 1929–1945 wissenschaftl. Referent und später Geschäftsführer in Industrieverbänden; November 1945 Staatskommissar für die Umsiedlung in Württemberg-Hohenzollern; Januar 1947 Ministerialrat und Stellvertreter des Innenministers in Württemberg-Hohenzollern; 1951 Staatsrat; WS 1946 Lehrauftrag für Politik an der Universität Tübingen; SS 1949 Honorarprofessor; 1952 ordentlicher Professor für Politikwissenschaft; 1961–1963 Rektor der Universität Tübingen. Ist Mitherausgeber der «Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte»; ständiger Mitarbei-

ter der Wochenzeitung «Die Zeit». Schriften: Das Kaiserreich am Scheideweg – Bassermann, Bülow und der Block (Berlin 1929); Der Beamte in Partei und Parlament (Frankfurt/M. 1952); Herrschaft der Verbände? (Stuttgart 1955); Die deutsche Frage (München 1959); Der Sold des Politikers (Stuttgart 1959); Das isolierte Berlin (Tübingen 1960); Ämterpatronage (Stuttgart 1961); Probleme der modernen Parteifinanzierung (Tübingen 1961); Staat und Gesellschaft in Deutschland (München 21963); Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik (München; Bd. I: 1964; Bd. II: 1966; Bd. III: 1972); Die improvisierte Demokratie (München 1963); Über Autorität (Frankfurt 1965); Matthias Erzberger (München 1973).

Rudolf Pesch

Gibt es in der Kirche  
des Neuen Testaments  
Parteien?

Das neutestamentlich-griechische Äquivalent für unseren Begriff *Partei* im Sinne von Schule, Schulrichtung, Lehrmeinung und Spaltung ist *αἵρεσις*, also jener Begriff, der in malam partem gewendet später auch die (häretische) Sekte (*secta*), die Häresie bezeichnet. Von jüdischem Standpunkt aus können die Christen als eine der verschiedenen jüdischen Parteien (wie die der Sadduzäer: vgl. Apg 5,17 mit Fl. Jos., ant. 13,171; 20,199 u. ö.; oder die der Pharisäer: vgl. Apg 15,5 mit Fl. Jos. bell. II, 8,14) begriffen werden, als die Partei der Nazoräer (Apg 24,5 vgl. Justin, dial. 17,1; 108,2), die freilich im Judentum zunehmend «auf Widerstand stößt» (Apg 28,22) und als *Sekte* negativ gewertet wird (Apg 28,14: der Weg [ὁδός], gemäß dem Paulus dem Gott der Väter dient, wird *αἵρεσις* genannt). Parteien sind innerhalb des Ju-

dentums Gruppen, die in bestimmten Fragen einen eigenen «Standpunkt» einnehmen, ohne sich gegenseitig die Zugehörigkeit zum Judentum abzuerkennen (wie etwa den Samaritanern, die als Sekte behandelt werden). *Αἵρεσις* heißen auch bei Klemens von Alexandrien die philosophischen Schulen, die durch ein System von *δόγματα* (Vernunft-erkenntnissen) bestimmt sind (strom VIII, 5,16), bei Justin die Marcioniten als christliche Sekte (Apol. I. 7. 3).<sup>2</sup>

Kann man in der Kirche des Neuen Testaments Gruppen mit deutlich eigenen «Standpunkten», *αἵρεσις*, unterscheiden? Und gibt es in neutestamentlicher Zeit schon Parteien, denen als Sekten die kirchliche Gemeinschaft verweigert wird, weil sie sich ihr verweigern? Wir mustern in gebotener Kürze die wichtigsten Daten des Neuen Testaments, bevor wir abschließend ein Urteil zum Recht von Parteien in der Kirche zu formulieren versuchen.

1. Hebräer und Hellenisten

Die Jerusalemer «Urgemeinde» existiert früh, wie wir aus Apg 6 (und weiteren damit zu kombinierenden Nachrichten) erfahren, in zwei Gruppen, die sich nicht nur durch ihre Sprache, sondern mehr durch ihre «Theologie» und ihre «Verfas-