

STUDIEN
AUS DEM INSTITUT FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

2

GERD-RUDOLF WEHLING

Die politischen Parteien
im Verfassungssystem Israels



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gerd-Rudolf Wehling

Die politischen Parteien im Verfassungssystem Israels

STUDIEN
AUS DEM INSTITUT FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

Die politischen Parteien im Verfassungssystem Israels

Von

Dr. Gerd-Rudolf Wehling



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Meinen Freunden
in Israel

Alle Rechte, einschließlich das der Übersetzung, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet
das Buch oder Teile daraus in irgendeiner Weise zu vervielfältigen
© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

ISBN 3 428 03863 0

Vorwort

Der Staat Israel hat seit seiner Gründung im Mai 1948 vor allem wegen seiner nationalen Aufbauleistung im Wüstensand und der Behauptung seiner Unabhängigkeit trotz der militärischen Bedrohung durch die arabischen Nachbarstaaten viel Beachtung in der Weltöffentlichkeit erfahren. Fragen nach den innenpolitischen Voraussetzungen dieser Entwicklung und damit nach dem Wirken der gesellschaftlich-politischen Kräfte traten indes in den Hintergrund. Insbesondere gibt es keine umfassenden rechts-, staats- oder sozialwissenschaftlichen Untersuchungen über das gegenwärtige israelische Parteiwesen. Die vorliegende Schrift, die sich mit der Rolle der politischen Parteien im Verfassungssystem des Staates Israel beschäftigt, möchte dazu beitragen, diese Lücke ein wenig zu schließen. Der Analyse liegen alle verfügbaren neueren Daten sowie Sekundärquellen und eigene, in Israel angestellte Recherchen zugrunde.

Ohne die mir während meiner Israelaufenthalte von Hochschullehrern, Staatsbeamten und Politikern gewährte Unterstützung, die mir nicht nur "Lektionen" auf dem Gebiet des israelischen Parteien- und Regierungssystems erteilt, sondern auch wichtige Türen und Informationsquellen geöffnet haben, hätte diese Untersuchung schwerlich durchgeführt werden können. Ihnen allen bin ich zu Dank verpflichtet.

Mein ganz besonderer Dank gilt ferner den Professoren Dr. Eberhard Menzel und Dr. Wilhelm A. Kewenig für die Betreuung der Arbeit.

Die Arbeit lag im Wintersemester 1975/76 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Kiel als Dissertation vor. Das Manuskript wurde im August 1974 fertiggestellt. Es enthielt eine Darstellung der Entwicklung der israelischen Parteien bis zum Jom - Kippur - Krieg im Oktober 1973. Die Ergebnisse der Knessetwahlen vom 31. Dezember 1973 und die wichtigsten politischen Ereignisse in Israel bis zum Herbst 1976 sind nachgetragen.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	XIV
Erläuterungen	XVI
Einleitung	1
Erster Abschnitt: Die Grundzüge der Parteienentwicklung	3
A. Die historische Vorformung des israelischen Parteiwesens	3
I. Der Aufbau des jüdischen Nationalheimes in Palästina	3
II. Das Anfangsstadium der Parteienentwicklung	9
1. Die Entstehung des zionistischen Parteienfeldes	10
a) Die religiösen Parteien	10
aa) Die Misrachi	10
bb) Die Hapoel Hamisrachi	11
b) Der sozialistische Parteienblock	11
aa) Die Poalei Zion	11
bb) Der Hapoel Hazair	12
c) Die Parteien des bürgerlichen Lagers	14
aa) Die Allgemeinen Zionisten	14
bb) Die Revisionistische Bewegung	15
2. Die Ursprünge der anti-zionistischen Parteien	17
a) Die religiösen Parteigruppierungen	17
aa) Die Agudat Israel	17
bb) Die Poalei Agudat Israel	17
b) Das kommunistische Lager	18
B. Die Entwicklungsphasen und die Politik der gegenwärtigen Parteien Israels	20
I. Die nichtreligiösen Arbeiterparteien	20
1. Die Israelische Arbeiterpartei (IAP)	20
a) Die Vorläufer der IAP	21
aa) Die Mapai	21
bb) Die Achdut Haawoda	31
cc) Die Rafi	33
b) Die politische Entwicklung und die Ziele der IAP bis zur Gegenwart	35

	Seite
2. Die Mapam (Vereinigte Arbeiterpartei)	43
3. Die kommunistischen Splittergruppen	45
a) Die Maki (Kommunistische Partei Israels)	45
b) Die Rakach (Neue Kommunistische Liste)	48
II. Der religiöse Parteienblock	49
1. Die National-Religiöse Partei (NRP)	50
2. Die ultra-orthodoxen Parteien	52
a) Die Agudat Israel (Gemeinschaft von Israel)	52
b) Die Poalei Agudat Israel (Gemeinschaft von Israel-Arbeiter)	53
III. Die nichtreligiösen und Nicht-Arbeiterparteien oder das bürgerliche Parteienlager	54
1. Der Block Cherut-Liberale Partei (Gachal, Gush Cherut-Leberalim)	54
a) Die Liberale Partei (Mifleget Haliberalim)	55
b) Die Cherut (Tenuat Hacherut)	57
c) Der politische Standort des Gachal	59
2. Das Freie Zentrum (Hamerkas Hachofschi)	60
3. Das Wahlbündnis Likud	61
4. Die Unabhängige Liberale Partei (ULP; Hamiflaga Haliberalit Haazmajit)	62
IV. Kleinere Parteien	63
1. Die jüdischen Parteigruppierungen	63
a) Die Haolam Hazeh oder "Die Neue Kraft".	63
b) Ethnische Splitterparteien	64
c) Die Bewegung für die Rechte der Bürger	65
2. Die arabischen Parteien	66
C. Die Stärkeverhältnisse der Parteien in der Knesset 1949 bis 1976	68

Zweiter Abschnitt: Das Israelische Parteiensystem	69
A. Das Vielparteiensystem mit Einparteien-Vorherrschaft oder das " Eineinhalbparteiensystem " Israels	69
I. Entstehungsursachen und Stabilisierung des Vielparteienphänomens	69
II. Die Einparteienvorherrschaft oder das stabile " Eineinhalbparteiensystem "	73
B. Zur Typologie der Parteien Israels	77
I. Die Israelischen Parteien als demokratische Integrationsparteien	77
II. Die Israelischen Parteien als Mitgliederparteien	79
III. Die Israelischen Parteien als unmittelbare und zentralistische Parteien	81
C. Die Infrastruktur der Parteien	82
I. Die soziale Struktur der Mitgliedschaft der einzelnen Parteien	82
II. Der Aufbau und das innere Leben der Parteien	86
1. Gemeinsamkeiten unter den Parteien	86
2. Der Aufbau der Israelischen Arbeiterpartei (I A P)	87
a) Die Organisationsstruktur	87
aa) Überblick	87
bb) Die Basiselemente des Parteiaufbaus	89
cc) Organisationsgefüge und Willensbildung auf nationaler Ebene	91
dd) Besondere Organisationseinheiten auf lo- kaler, nationaler sowie internationaler Stufe	95
b) Die Parteimitgliedschaft	95
3. Zur realen Machtverteilung und Führungs- auslese - Am Beispiel der IAP	96
a) Überblick	96
b) Die Faktionen als Träger parteiinterner Macht und Opposition	99

	Seite
4. Die Kandidatennominierung für die Knesset	101
a) Überblick	101
b) Der Ausleseprozeß in der IAP bzw. im Maarach	101
D. Die Finanzlage der Parteien	103
I. Die Finanzierung aus dem gesellschaftlichen Bereich	103
II. Die staatliche Parteiensubventionierung	106
1. Das sogenannte Parteienfinanzierungsgesetz	107
2. Die staatliche Finanzierung des Wahlkampfes 1969	108
a) Der Streit um das sogenannte Wahlkampf- finanzierungsgesetz	108
b) Erstattung, Begrenzung und Kontrolle der Wahlkampfkosten 1969	109
aa) Finanzierungsmodus der alten Parteilisten	109
bb) Regelung der Finanzierung der neuen Listen	110
c) Das neue Wahlkampffinanzierungsgesetz 1973	111
3. Indirekte öffentliche Finanzhilfen für die Parteien	111
III. Die Wahlausgaben der Parteien	112
Dritter Abschnitt: Die Parteien im sozio-politischen Bereich	115
A. Die Parteien und die Interessengruppen	115
I. Parteien und Gewerkschaften	116
1. Die Histadrut	116
2. Die Gewerkschaften der Rechten und der Religiösen	121
II. Die Verbände der Agrarier	122
III. Die Jugendbünde	125
IV. Die Arbeitgebervereinigungen	126
V. Die Religionsgemeinschaften	126
VI. Zionistische Interessengruppen mit nationalem und internationalem Aktionsradius	127

	Seite
B. Die Parteien und die Massenkommunikationsmittel	128
I. Parteien und Presse	128
II. Parteien und Rundfunk	130
III. Parteien und Fernsehen	130
C. Die Parteien und die Wahlen	131
I. Die Grundzüge des Wahlrechts	131
1. Das Verhältniswahlsystem	131
2. Das aktive und das passive Wahlrecht	133
3. Inkompatibilitäten	133
4. Die Parteien und das Wahlverfahren	134
a) Die Wahlvorschläge	134
b) Die Ermittlung des Wahlergebnisses	136
II. Überblick über die zahlenmäßigen Ergebnisse der bisherigen Knessetwahlen	137
III. Der Wahlkampf	138
1. Normative Aktionsschranken zur Sicherung eines "fairen" Wahlkampfes	138
2. Organisation und Formen des Wahlkampfes	140
a) Allgemeines	140
b) Stilarten des Wahlkampfes	141
aa) Der sogenannte unpersönliche Wahlkampf	141
bb) Spielarten "persönlicher" Wahlwerbung	143
IV. Das Wählerverhalten	145
1. Stabilität der Parteipräferenzen	146
2. Die regionale oder lokale Struktur der Wählerschaft	151
a) Das Wählerverhalten in den jüdisch besiedelten Landgemeinden	152
b) Strukturmerkmale der städtischen Wählerschaft	155
c) Das Wahlverhalten in den arabisch bevölkerten Gebieten	156
3. Demographische und sozioökonomische Bestimmungsfaktoren beim Wahlverhalten	157
4. Gründe der Stimmenthaltung	159

	Seite
Vierter Abschnitt: Die allgemeine Rechtsstellung der Parteien	162
A. Das Recht der inneren Ordnung der Parteien	163
I. Rechtscharakter und Begriffsbestimmung der Parteien	163
II. Die Gründung	164
III. Die Organisation	164
IV. Die Mitgliedschaft	165
V. Die Auflösung der Partei	167
B. Die Parteienfreiheit im israelischen Verfassungssystem	168
I. Das Fehlen einer geschriebenen Verfassung	168
II. Die Rechtsquellen der politischen Grundrechte	170
1. Mandatsgesetze und Common Law als Rechtsgrundlagen der politischen Grundrechte	170
2. Die Unabhängigkeitserklärung als Quelle der politischen Grundrechte	172
III. Inhalt und Schranken der politischen Grundrechte	173
1. Zur Gründungs- und Betätigungsfreiheit der politischen Parteien	173
2. Vereinsrechtliche Aktionsschranken der Parteienfreiheit	174
3. Verein und politische Partei im Straf- und Staatssicherheitsrecht	176
4. Parteien und Schranken der Versammlungsfreiheit	177
5. Parteien und Bindungen der Meinungs- und Pressefreiheit	177
6. Die Einschränkung der Parteienfreiheit im Staatsbeamtenrecht	179
7. Aktionsschranken der Parteien im Notstandsrecht	179
IV. Grundrechtsschutz und gerichtlicher Schutz der politischen Parteien	180

Fünfter Abschnitt: Die Parteien und die staatlichen Funktions- träger	183
A. Die Parteien in der Knesset	184
I. Zur institutionellen Ordnung der Knesset	184
II. Die Fraktionen	187
1. Die Fraktionsorganisation	187
2. Partei-Knessetfraktion-Fraktionsmitglieder. Ihr Verhältnis zueinander	188
a) Verfassungsrechtliche Schranken des Fraktions- zwanges	188
b) Der Fraktionszwang in der politisch-sozialen Realität	189
c) Besonderheiten des Fraktions- und Koalitions- zwanges unter den Regierungsparteien	191
3. Der Einfluß der Fraktionen auf die Gesetzgebung	192
III. Die Ohnmacht der parlamentarischen Opposition	199
B. Der Einfluß der Parteien auf die Exekutivgewalten	202
I. Parteien und Regierung	202
1. Die faktische Suprematie der Regierung im israelischen Parteienstaat	202
2. Die Beteiligung der Parteien an der Regierungsbildung	203
3. Die Einflußnahme der Parteien auf die Arbeit und den politischen Entscheidungsprozeß in der Regierung	207
4. Zur Stabilität der Koalitionsregierungen	211
II. Parteien und Verwaltung	212
1. Die zentrale Staatsverwaltung	212
2. Die kommunale Selbstverwaltung	214
C. Parteien und Gerichtswesen	218
D. Parteien und Staatsoberhaupt	219
E. Parteien und Militär	220
F. Schlußbemerkung	223
Literaturverzeichnis	225

Abkürzungsverzeichnis

AG	Agudat Israel
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Bd.	Band
BGBI. I;II	Bundesgesetzblatt Teil I; Teil II
C. A.	Court of Appeal
CCO	Criminal Code Ordinance, 1936
chap.	Chapter
D- Ha.	Divrei HaKnesset
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
Dr.	Drayton
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949
H.	Heft
H. C.	High Court of Justice
HLR	Harvard Law Review
IAP	Israelische Arbeiterpartei
I. L.	Israelisches Pfund
ILR	Israel Law Review
IYoHR	Israel Yearbook on Human Rights
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KnGG	Grundgesetz über die Knesset, 5718 - 1958
KnProt (D- Ha.)	Protokolle der Knesset (Divrei HaKnesset)
KnWahlG	Gesetz über die Wahlen zur Knesset, 5729 - 1969
Laws;LSI	Laws of the State of Israel
MdK	Mitglied der Knesset
NRP	National-Religiöse Partei
OVereinsG	Ottomanisches Vereinsgesetz von 1909
PAG	Poalei Agudat Israel

P. D.	Piskei Din
P. G.	Palestine Gazette
POiC	Palestine-Order-in Council, 1922
PräsGG	Grundgesetz über den Staatspräsidenten, 5724 - 1964.
RegGG	Grundgesetz über die Regierung, 5728 - 1968.
S. H.	Sefer HaChukkim
S. J.	Selected Judgments of the Supreme Court of Israel
StKontrG	Gesetz über den Staatskontrolleur 5709 - 1949
Suppl. I ; II	Supplement I ; II
ULP	Unabhängige Liberale Partei
vol.	Volume
WahlFinG	Wahlfinanzierungsgesetz, 5729 - 1969
WahlPropG	WahlpropagandaGesetz, 5719 - 1959
WVerzG	Wählerverzeichnisgesetz, 5719 - 1959
Z. A. ö. R. V. R.	Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZWO	Zionistische Weltorganisation

Erläuterungen

I. In hebräischem Urtext erscheinende (amtliche) Sammlungen:

Divrei HaKnesset	Protokolle der Knesset
Hatzaot Chok	Gesetzesvorlagen
Piskei Din	Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes Israels
Reschumot	Gesetzblatt
Sefer HaChukkim	Gesetzbuch des Staates Israel (im Reschumot enthalten)
Taknon HaKnesset	Geschäftsordnung der Knesset v. 26. 7. 1967
Yalkut HaPirsumim	Regierungsverordnungen (im Reschumot abgedruckt)

II. Die aus der britischen Mandatszeit stammenden gesetzlichen Bestimmungen aller Art (Orders-in-Council, Ordinances, Orders, Regulations, etc.) werden folgendermaßen bezeichnet:

1. Vor 1934 verlaubliche Gesetze, Verordnungen usf. sind im englischen Urtext in drei von R. H. Drayton zusammengestellten Bänden erschienen und werden unter Anführung des Namens Drayton (abgekürzt: Dr.) und Angabe der Zahl des Bandes mit römischer Ziffer und der Seitenzahl mit arabischer Ziffer zitiert.

2. Die seit 1934 verlaublichen Gesetze usf. sind in dem jeweiligen Jahrgang des Amtsblattes, der Palestine Gazette, erschienen; die Ordinances und Orders-in-Council im Supplement I, die Regulations, Orders etc. im Supplement II. Sie werden mit P. G. Suppl. I oder II und der betreffenden Seitenzahl der englischen Seitenzahl zitiert.

III. Die von der Knesset verabschiedeten Gesetze werden amtlich ins Englische übersetzt; sie werden vom Justizministerium Israels in der Sammlung "Laws of the State of Israel" (abgekürzt: Laws oder LSI) herausgegeben. Sie werden mit Laws oder LSI unter Anführung der Zahl des Bandes vor der Abkürzung und der betreffenden Seitenzahl nach der Abkürzung zitiert.

Eine amtliche Übersetzung der Verordnungen und Erlässe gibt es nicht.

IV. Ausgewählte Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes des Staates Israel (S. J. = Selected Judgments of the Supreme Court of Israel) sind amtlich ins Englische übersetzt worden und bisher in drei Bänden (Bd. I: 1948 - 1953; Bd. II: 1954 - 1958; Bd. III: 1958 - 1960) erschienen.

Einleitung

Die politischen Parteien prägen nicht nur in maßgeblicher Weise durch ihre Existenz und Wirkungsweise das politische und konstitutionelle Leben einer jeden modernen demokratischen Ordnung, sondern sie haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte sogar zu unersetzbaren Instrumenten demokratischer Regierungsweise entwickelt. Sie stellen das Verbindungsglied zwischen den staatlichen Machträgern und der amorphen Volksmasse dar. Niemand anders als die Parteien integrieren heutzutage das Volk. Sie sind gleichsam das Sprachrohr, dessen sich die nichtorganisierten Staatsbürger bedienen, um sich artikuliert zu äußern und politische Entscheidungen zu fällen.¹ Nicht von ungefähr wird deshalb von der modernen Massendemokratie als von der Parteiendemokratie gesprochen, in der die Parteien die politische Gesellschaft als den ursprünglichen Repräsentanten "mediatisiert" haben.

Im Mittelpunkt des politischen Geschehens stehend, bilden die Parteien auch im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem Israels die einflußreichste politische Institution. Gleichwohl sind weder sie noch ihre Funktionen in der israelischen Verfassung normativ geregelt worden.

Da es also an einer ausdrücklichen staatsrechtlichen Verankerung des Parteienwesens in Israel fehlt, sind die Rahmenbedingungen aufzudecken, die allgemein den Parteien durch das politische System des Landes gesteckt werden. Dabei muß auch nach der Funktionserfüllung seitens der Parteien für das politische System gefragt werden. Insbesondere ist zu klären, inwieweit die Parteien am Prozeß der politischen Willensbildung und der Staatswillensbildung tatsächlich beteiligt sind.

Die faktische Stellung und die Rolle der Parteien im Verfassungsgefüge des Staates Israel lassen sich nur vor dem Hintergrund historischer, sozio-politischer und verfassungsrechtlicher Faktoren hinreichend aufzeigen. Infolgedessen werden im ersten Abschnitt die Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung der Parteien skizziert. Da nahezu alle Vorläufer der israelischen Parteien innerhalb der Zionistischen Weltorganisation entstanden sind und sie ihre Hauptaufgabe im Aufbau des jüdischen Nationalheimes in Palästina erblickten, beginnen die Ausführungen mit einer Schilderung der geistigen und politischen Situation jener "Vorstaatlichen Zeit". Daß der Charakter und der politische Standort der heutigen Parteien Israels überwiegend durch deren Ursprungsgeschichte geprägt werden, geht sodann aus der Darstellung der Entwicklungsphasen der gegenwärtigen Parteien des Landes hervor.

Im zweiten Abschnitt werden die wesentlichen Strukturelemente des israelischen Parteiensystems aufgezeichnet. Neben den staatsrechtlichen, historisch-ideologischen und sozio-politischen Entstehungsursachen des Viel-

¹ So G. Leibholz, Parteienstaat S. 100

parteiensystems beschäftigt sich das erste Kapitel mit den Auswirkungen des "Einparteien-Vorherrschafts-Faktors" auf das politische Leben und veranschaulicht die Gründe, die zum Übergewicht der regierenden Israelischen Arbeiterpartei im Regierungssystem geführt haben. Im engen Zusammenhang mit dem Parteiensystem stehen die Parteytypen. Die ange-stellte Typisierung der Parteiorganisationen zeigt, daß Überschneidungen zwischen den einzelnen Typen die Regel bilden. Indirekt wird mit der Ty-pisierung der Parteien deren politische Ordnungsfunktion angesprochen. Die Infrastruktur der Parteien wird im nachfolgenden Kapitel untersucht. Hierbei läßt sich am Beispiel der Israelischen Arbeiterpartei der Büro-kratisierungs- und Oligarchisierungsprozeß - dem im übrigen alle israe-lischen Parteien unterworfen sind - innerhalb derselben besonders deut-lich aufdecken. Der zweite Abschnitt schließt mit einem Kapitel über die Finanzprobleme der Parteien und beleuchtet einen ersten Versuch des Ge-setzgebers, die Parteienfinanzierung staatlich zu regeln.

Der dritte Abschnitt enthält Aussagen zur Rolle der Parteien im sozio-po-litischen Leben. Die enge Verzahnung der Parteigruppierungen mit den In-teressenverbänden und der Presse, die politischen Relationen zwischen diesen Kräften und ihre wechselseitige Beeinflussung werden abgehandelt. Untersuchungen über die Beteiligung der Parteien bei den Wahlen schlie-ßen sich an. Sie führen zu dem Ergebnis, daß die Parteien eine Monopol-stellung bei den Wahlen innehaben.

Im vierten Abschnitt wird festgestellt, welche Rechtsnatur die Parteien haben, in welcher Weise ihre innere Ordnung rechtlich geregelt ist und in-wieweit in der Verfassungsordnung Israels die Parteienfreiheit garantiert ist.

Der fünfte Abschnitt behandelt die vielschichtigen Beziehungen der Partei-en zu den verschiedenen staatlichen Machträgern. Im Mittelpunkt der Ana-lyse steht dabei die Frage, ob die traditionelle Gewaltenteilung in Konse-quenz des Parteienstaates aufgehoben ist und welche sonstigen Auswirkun-gen die Existenz und Wirkungsweise der Parteien auf das demokratische Regierungssystem insgesamt haben.

Abschließend wird der Versuch unternommen, die Stellung der politischen Parteien im Verfassungsgefüge des Staates Israel an Hand der erzielten Ergebnisse in komprimierter Form nochmals näher zu umschreiben.

Hierbei wird insbesondere der stabilisierenden Kraft der Israelischen Ar-beiterpartei für das Parteien- und das Regierungssystem des Landes grö-ßere Aufmerksamkeit geschenkt.