DIMITRIS TH. TSATSOS

Zur Funktion der politischen Parteien

– Versuch einer Ernüchterung der „Krisendiskussion“* –

I. Vorbemerkung

1. „Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung ein. Art. 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerläßlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung.“[1]

Dies ist eine Standardbeschreibung der Funktion der politischen Parteien aus dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1992.

---

*Der Text gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser bei den Bitburger Gesprächen von 1993 in Bischofsgrün am 14. April 1993 gehalten hat. Die Fundstellen beschränkten sich weitgehendst auf das Notwendige. Die Angaben sind oft nur beispielhaft und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das Thema hat der Verfasser ausführlich in seinem Beitrag für die Festschrift Mahrenholz behandelt, die demnächst erscheinen wird.

[1] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (158). Das Urteil wurde auch veröffentlicht in: NJW 1992, S. 2545ff. = DÖV 1992, S. 664ff. = DVBl. 1992, S. 764ff. = JZ 1992, S. 794ff.

2. Ein solches Idealbild von der Funktion und der Verantwortung der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland wäre wirklichkeitsfremd,[2] würde man die Augen vor bestimmten neuen Gegebenheiten verschließen. Aus der reichhaltigen Diskussion knüpfe ich nun an Bekanntes an und versuche, einige Fragen zu stellen.

II. Die „Krisen"diskussion

1. Unsere Zeit in Europa – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland – ist gekennzeichnet durch eine *neuartige Kluft zwischen Institutionen bzw. Institutionsträgern und Gesellschaft.* In der Regel wird das institutionelle Geschehen von der öffentlichen Meinung so aufgefaßt und aufgenommen, als ob sich das politisch *Sichtbare* nicht mehr mit dem politisch *Wahren* decken würde. Anders ausgedrückt: ein Glaubwürdigkeitsverlust des institutionellen Bereichs prägt immer mehr das Bewußtsein des Bürgers.[3] Skandale,[4] Transparenzlosigkeit wichtiger Entscheidungen und somit Ausschaltung des Volkes, mangelnde Problemlösungskompetenz der Staatsführung,[5] schlechte Gesetze,[6] das Unvermögen internationaler Organisationen, blutigen Konflikten ein Ende zu bereiten und vieles andere, schaffen ein trübes Bild des öffentlichen Lebens. Sogar in England, dem Geburtsort der parlamentarischen Demokratie, werden jahrhundertealte Tabus nun ausdrücklich in Frage gestellt; dort nämlich fängt sogar das Königtum spürbar zu wackeln an, und zwar nicht aus Anlaß einer prinzipiellen Überlegung, sondern aus dem Glaubwürdigkeitsdefizit von Personen.

2. Empfindlich betroffen von diesem Glaubwürdigkeitsverlust sind die politischen Parteien.[7] Hier sind die letzten Kommunalwahlen in Hessen ein wichtiges Indiz unter sehr vielen. Die deutliche Stellungnahme des Bundespräsidenten Richard von Weizsäkker[8] faßt eine ohnehin vorhandene öffentliche Meinung zusammen. Die „Fallsammlung" wird täglich durch die Nachrichten bereichert. Diese viel- oder sogar ausdiskutierte „Krisendebatte" kreist in letzter Zeit immer mehr und immer wieder um dieselben Fallgruppen. Hier sind einige davon:

---

[2] Dies ist keine Kritik an dem Urteil des BVerfG, denn insbesondere in diesem Urteil hat das Gericht Probleme und Mißstände benannt; vgl. unten 2c.

[3] Zur Glaubwürdigkeit des Institutionellen: *D. Th. Tsatsos,* Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik, Berlin 1987, insb. S. 37ff.

[4] Vgl. *U. v. Alemann/W. Tönnesmann,* Die Dinosaurier werden immer trauriger: Ein kleiner Essay über große Parteien, in: Neue Politik in alten Organisationen, alte Politik in neuen Organisationen, Reihe polis-Hefte, Nr. 20, FernUniversität Hagen 1991, S. 28f.

[5] H. H. v. Arnim, Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 11/93, S. 14 (16).

[6] Siehe z. B. die Diskussion um den § 218 StGB; *F.-Chr. Schroeder,* Unaufrichtigkeit des Gesetzes, ZRP 1992, S. 409ff.; *S. Rahardt-Vahldieck,* Unaufrichtigkeit des Gesetzes?, ZRP 1993, S. 41ff.

[7] Siehe für die Lage in Deutschland dazu aus neuester Zeit: *U. v. Alemann/W. Tönnesmann,* a.a.O. (Fn. 4), S. 27ff.; *H. H. v. Arnim,* a.a.O. (Fn. 5), S. 14ff.; *W. Hennis,* Der Parteienstaat des Grundgesetzes – Eine gelungene Erfindung, Der Spiegel, Dokument 5, Oktober 1992.

[8] *R. von Weizsäcker,* in: R. v. Weizsäcker im Gespräch mit G. Hofmann und W. A. Perger, Frankfurt a.M. 1992, S. 135ff. Siehe zur Diskussion, die die Stellungnahme auslöste, die Beiträge in *G. Hofmann/W. A. Perger* (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992.

a) Skandale oder Skandalbehauptungen oder Aufdeckung von längst aufgedeckten, dem Gegner auch längst bekannten Skandalen, die man für die geeignete Stunde konserviert hat.

b) Umgehung der demokratischen Transparenzpflicht bei innerparteilichen Verfahren unter Ausschaltung der Parteibasis und der öffentlichen Meinung.[9]

c) Ein Parteienfinanzierungsrecht, welchem das Bundesverfassungsgericht in seinem weit über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland bedeutenden Urteil vom 09. 04. 1992[10] die Grundlage entzogen hat, und zwar mit einer Argumentation, die der bisherigen Regelung schwerwiegende Demokratiedefizite vorhält.[11]

d) Eine rechtsstaatswidrige Unterwerfung der Personalpolitik des Staates unter das Parteiinteresse.[12]

e) Unzulängliche Kompetenz für die Lösung von dringenden Problemen; Schulbeispiel: die Asylfrage.[13]

f) Ausschaltung der öffentlichen Meinung bei eminent wichtigen Entscheidungsprozessen; Schulbeispiel: Maastricht-Vertrag wie auch die Vorbereitung einer Verfassungsreform für die Bundesrepublik Deutschland unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

3. Die von solchen Vorgängen sicher nicht unabhängige massive Verringerung der Parteienmitgliederzahlen, die parteipolitische Lustlosigkeit des Durchschnittsbürgers den parteipolitischen Disput zu verfolgen, geschweige denn an ihm mitzuwirken, geben zu folgender Befürchtung Anlaß: Das Grundrecht nach Art. 21 Abs. 1 GG auf aktive Mitwirkung der Bürger am politischen Willensbildungsprozeß durch Mitgliedschaft in politischen Parteien verliert im Bewußtsein des Bürgers seinen ursprünglichen Glanz. Immer mehr entsteht der Eindruck, daß die Parteien sich zu Selbstzweckorganisationen entwickeln, die den homo politicus nicht mehr brauchen, als existierten und handelten sie an ihm vorbei. Das ist das herrschende Bild.

4. Gegen die eben geschilderte Fallgruppierung der Krisenphänomenologie, gegen das Unbehagen und gegen die Kritik aus der Wissenschaft, der Publizistik und der

---

[9] Beispielhaft: Vorwahlen im Hinterzimmer, Der Spiegel vom 22. 3. 1993, Heft 12, S. 102f.

[10] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153ff. Siehe auch die Literatur zum Urteil: *J. Ipsen,* Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung, JZ 1992, S. 753ff.; *W. Kaltefleiter/K.-H. Naßmacher,* Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, ZParl 1992, S. 452ff.; *Chr. Landfried,* Parteienfinanzierung: Das Urteil vom 9. April 1992, ZParl 1992, S. 439ff.; *D. Th. Tsatsos,* Zur Demokratisierung des Parteienstaates, ZRP 1992, S. 95ff.; *D. Th. Tsatsos/H.-R. Schmidt/P. Steffen,* Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell, Jura, April/Mai 1993, S. 194ff., 243ff.; *U. Volkmann,* Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, ZRP 1992, S. 325ff.

[11] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).

[12] *H. H. v. Arnim,* a.a.O. (Fn. 5), S. 17.

[13] Siehe statt vieler *R. Wassermann,* Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 9/92, S. 13 (16ff).

Politik, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Es wäre – ohne diese Kritik – sogar um all diese Bereiche des kulturellen Lebens schlecht bestellt. Allerdings scheint es mir an der Zeit, einige Aspekte zur Diskussion zu stellen, die vielleicht zu einer gewissen Ernüchterung beitragen könnten, damit „die Kirche im Dorf bleibt". In diesem Zusammenhang möchte ich lediglich folgendes zum Nachdenken anmerken.

a) Die Partei als Institution ist nicht beliebt. Das gilt vor allem für Deutschland. „Die Fratze des Parteigeistes ist mir mehr zuwider als irgendeine andere Karikatur", schrieb Goethe an Schiller.[14] „Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten", warnte Bismarck.[15] Die parteienfeindliche Tradition des deutschen Konservativismus – aber nicht nur des deutschen – resultiert u.a. aus einer geradezu wehmütigen Erinnerung an die Romantik der „guten monarchischen Ordnung". Eng damit zusammen hängt eine grundsätzliche geistige Haltung, die durch die Rechtswissenschaft in das Verständnis der Institutionen eingedrungen ist. Es handelt sich um die Anerkennung der parteipolitischen Neutralität als die große Tugend im öffentlichen Leben.[16]

b) Uns Bürger erreicht ein Bild, das die Massenmedien, aber vor allem die Parteien selbst, durch die gegenseitigen Vorwürfe produzieren. Hier spielt der Mangel an wirklich konfliktfähigen Sachfragen eine Rolle. Auf diese Frage aber komme ich noch einmal zurück.[17]

c) Jedes Mal, wenn ich in der Presse neue „Krisen"symptome lese, stelle ich mir die Frage: Setzt nicht der Krisenbegriff die Aufstellung eines verfassungsrechtlich für alle Zeiten festgelegten Parteivorbildes voraus?[18] Außerdem ist Krise – vergessen wir doch nicht die Herkunft des Begriffes aus der Medizin – kein Dauerzustand, sondern ein *vorübergehender,* aber auch an die Substanz gehender, *lebensbedrohender* Mißstand. Treffen diese Merkmale hier zu? Handelt es sich nicht lediglich um das Versagen von Personen, die wiederum „Fehlentwicklungen" verursachen, um die präzisere Begriffsalternative von Stolleis in Erinnerung zu bringen?[19]

d) Hier frage ich mich nicht, sondern bin ziemlich sicher: Die Überbetonung des Bildes einer unüberwindbaren Krise der Parteien unterstützt die Wiederbelebung *einer Sehnsucht nach der Harmonie durch Überparteilichkeit.* Vor dieser Fiktion, die eng mit der Fiktion einer volonté générale verbunden ist, und die das Freund-Feind-Denken von Carl Schmitt aktualisiert, sollte man die Radikalkritiker warnen.

---

[14] Goethe an Schiller am 17. 05. 1797.

[15] Bismarck im Preußischen Herrenhaus am 15. 01. 1867.

[16] Bezeichnend für die Weimarer Zeit: *C. Schmitt,* Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931, S. 149ff.; *A. Köttgen,* Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, Berlin/Leipzig 1928, S. 58; *W. Weber,* Parlamentarische Unvereinbarkeit, AöR n.F., Bd. 19 (1930), S. 161 (226f.).

[17] Siehe unten III 1.

[18] *R. Stettner,* Aussprache und Schlußworte, in: Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL, 44 (1986), S. 114 (132f.).

[19] Siehe M. Stolleis, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL, 44 (1986), S. 8 (16).

Trotzdem bleibt es bei den Fakten, die eben erwähnt worden sind,[20] und die gewiß eine Kluft zwischen Parteien und Gesellschaft entstehen lassen. Soviel zur gegenwärtigen Krisendiskussion.

5. Die Frage, die nun gestellt werden soll, versucht einen Schritt über die Diabolisierung der Politiker, über die Skandaldiskussion und über die Panikmache durch den verzweifelten Ruf nach der „Rettung"(!) des Staates vor den Parteien hinauszugehen.[21] Dieser Schritt könnte bereits darin bestehen, lediglich über die Frage nach dem Grund und den Folgen der Kluft zwischen den politischen Parteien und einer immer breiter werdenden Schicht der Bevölkerung nachzudenken. Diese Frage, in diesem Rahmen zu behandeln, wäre nicht möglich. Deshalb auch hier nur einige Anmerkungen zum Nachdenken:

a) In der geschichtlichen Entwicklung europäischer Rechts- und Verfassungskultur stellt der Übergang von der Macht zum Recht die bisher wichtigste historische Wende dar. Die Einschränkung der Macht des Monarchen *durch das Recht* und die Ersetzung der persönlichen Entscheidung *durch ein Verfahren* ist die Geburtsstunde des Verfassungsstaates.[22] Die Entpersonifizierung der staatlichen Macht, – auf das Wort Entpersonifizierung kommt es mir ganz besonders an –, d.h. ihre *Unterwerfung unter das Recht und das Verfahren,* schafft eine neue Beziehung zwischen dem einzelnen und dem Staat. Hier beginnt die Wendung vom Untertan zum Bürger.[23] Der Legitimationsprozeß geht von der Person über zur Institution.[24] Die Personenhuldigung wird zugunsten eines Vertrauens in die Institution verdrängt. In einem Satz: Es geht um den Übergang von der Würde des personifizierten Staates zur Glaubwürdigkeit entpersonifizierter Institutionen. Das sind Momente aus dem Bild der demokratischen Verfassungsbewegung, an der gerade die progressiven Parteien Europas sehr wesentlich mitgewirkt haben.

b) Trotzdem: Bei aller Entpersonifizierung der Macht haben auch die Institutionen, ganz besonders die politischen Parteien, einen stark personellen Bezug. Denn es sind immer die *konkreten Menschen,* die das institutionelle Sollen in eine konkrete politische Wirklichkeit umsetzen.[25] Die Verfassungsverwirklichung als Konkretisierung der Politik ist und bleibt Sache der demokratisch legitimierten *Personen.* Diese Art Personenbezogenheit hat aber nichts mit der überwundenen personifizierten Macht und der damit verbundenen Personenhuldigung zu tun. Denn damals war die Person des Mächtigen

---

[20] Vgl. oben II 1–3.

[21] Siehe nur *K. Scheuch/U. Scheuch,* Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute, Dokumentation, Düsseldorf 1991, S. 4.

[22] *D. Grimm,* Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt a.M. 1991, S. 31ff.

[23] Vgl. *R. Smend,* Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 309 (324); *M. Stolleis,* Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit, Frankfurt a.M. 1990, S. 299ff.

[24] *D. Th. Tsatsos,* a.a.O. (Fn. 3), S. 20ff.

[25] *D. Th. Tsatsos,* a.a.O. (Fn. 3), insb. S. 46ff.

das Maß des „Rechts"; heute sind die demokratischen Institutionen der Rahmen und das Maß des politischen Verhaltens der Personen, die Funktionsträger im konstitutionellen Willensbildungsprozeß sind.

c) Eine immer deutlicher werdende Wirklichkeit scheint aber das eben geschilderte Bild zu trüben. Parteigebundene Institutionsträger erwecken in den Augen der öffentlichen Meinung den Eindruck, sie würden mit institutionellen Mitteln (Kompetenz, Amtsimage, Stellenvergabe, Mittelvergabe usw.) die demokratisch legitimierte Macht als *Personen* und nicht als Institutionsträger benutzen oder sogar ausnutzen. Man hat den Eindruck einer Art „Privatisierung" der Politik; sicherlich stärker in Italien und Griechenland als in Deutschland – aber auch hier gibt es sie. Diese „Privatisierung" der Politik ist der Hauptgrund für die Kluft zwischen Parteien und öffentlicher Meinung.

6. Das Glaubwürdigkeitsdefizit von Personen ist aber i. d. R. kein Grund, die Institution zu reformieren. An der Bedeutung, auch an der Formulierung des Art. 21 Abs. 1 GG ist nicht zu rütteln. Die Umsetzung der Institutionen in konkrete Politik, also auch das parteipolitische behavior, kann nur begrenzt durch Recht korrigiert werden. Die Demokratie als System ist auch nur begrenzt durch Androhung rechtlicher Sanktionen durchsetzbar. Die Verfassung, will sie ihre normative Kraft nicht aufs Spiel setzen – das gilt auch ganz besonders für Art. 21 Abs. 1 GG –, muß sich auf ihre Rahmenfunktion beschränken. Übrigens: In einem demokratischen Staat, und das ist die Bundesrepublik Deutschland in einer weltvorbildlichen Weise, geschieht so viel, wie die Bürger, die Presse und die Medien dulden. Sie sind Korrekturinstrumente par excellence, wenn es um die Personen und nicht um die Strukturen geht. All das mag nach Resignation des Verfassungsrechtlers klingen, ist aber nichts anderes als die Einsicht in die Grenzen der normativen Möglichkeiten des Rechts.

III. „Krise" durch Verringerung politischer Alternativen?

1. Eine weitere parteifunktionsrelevante Gegebenheit, die das Idealbild der Parteifunktion nach Art. 21 Abs. 1 GG verändert, ist auch der *Wandel der Politikinhalte.* Damit ist hier gemeint, daß es Bereiche gibt, in denen sich die Anzahl der politischen Alternativen reduziert hat; und dort, wo sie noch vorhanden sind, hat sich der Grad ihrer Komplexität so erhöht, daß sie mit den gewohnten Mechanismen nur schwer zu artikulieren und damit schwer zu vermitteln sind.

a) Dies könnte einmal mit der verstärkten Rolle der Fachkompetenzen im politischen Entscheidungsprozeß zusammenhängen. Man denke an Fragen der Wirtschaftspolitik, der Verkehrspolitik u. a. Die zentrale Folge einer so verstandenen Reduktion von Konfliktmöglichkeiten für die politischen Parteien ist, daß der Wähler vor mehr Parteien steht als es politische Grundsatzalternativen gibt. Nun sucht er nach neuen Kriterien für seine Stimmabgabe. Die politischen Sachgegensätze geben zum Teil Platz dem

Vergleich zwischen Personen, die den Politikvorschlag artikulieren. Es geht jetzt mehr um das Image, die persönliche Integrität und die politische Glaubwürdigkeit der Politiker.

b) Zum andern erleben wir eine Entschärfung der ideologischen Gegensätze, die noch vor dem Zusammenbruch der kommunistischen Welt das Konfliktfeld prägten. Die Wende in Osteuropa hatte deutliche Folgen für die politischen Auseinandersetzungen in den Staaten Westeuropas; auf sie kann im einzelnen hier nicht eingegangen werden. Doch eines ist für die Funktion der politischen Parteien unmittelbar relevant: Die entscheidungsbedürftigen Bereiche der Politik sind seltener geeignet, als Spannungsfeld zwischen zwei Weltanschauungen hingestellt zu werden. Gegensätze in der Entspannungs-, Verteidigungs- und Sozialpolitik sowie viele andere Bereiche haben viel von ihrer alten ideologischen Schärfe verloren und bieten sich weniger als in der Vergangenheit für eine überzeugende Profilierung einer Partei gegenüber einer anderen Partei an. Die Bereiche der vielen politischen Alternativen sind weniger geworden, und der Konflikt selbst dort, wo er vorhanden ist, verliert an Schärfe und Echtheitswirkung.

2. Diese Feststellung wirft eine alte Frage auf, nämlich die, ob die Parteien „Personenparteien" oder „Programmparteien" sind,[26] und somit, welche „Art" Partei dem Parteibild des Grundgesetzes entspricht. Das Problem liegt allerdings weniger in der Sache und mehr in der Fragestellung. Das dürfte sich aus folgenden Überlegungen ergeben:

a) „Partei" ist ein Begriff im geschichtlichen Wandel. Das umfaßt auch und gerade die hier angesprochene Frage. Parteien sind – auch im Sinne des Art. 21 Abs. 1 GG – so sehr Bestandteil und Motor der Dynamik der sozialpolitischen Entwicklung, daß die Gewichtsverlagerung innerhalb des Parteibildes von den Personen auf die Sachfragen und umgekehrt ein Prozeß ist, der sich auch im ständigen Wandel befindet. Das Parteiengesetz hat in dieser Frage den Art. 21 Abs. 1 GG zutreffend konkretisiert, wenn es einmal „schriftliche Satzung" und „schriftliches Programm" als Pflicht der Partei in § 6 Abs. 1 PartG festlegt und zum anderen einer Personifizierung Grenzen setzt, indem nach § 11 Abs. 1 PartG der Vorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr neu gewählt werden und aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muß.

b) Aus den vorher angesprochenen Gründen erleben wir eine Aufwertung der Rolle und der Bedeutung der Person, d.h. des Parteipolitikers bei der Überzeugungskraftkonkurrenz zwischen den Parteien. Die Wahlen werden weniger durch die Programme und mehr durch die Politiker selbst, weniger durch die Programmunterschiede als durch ein „Mehr" oder „Weniger" an politischer Glaubwürdigkeit des Politikers entschieden. Unter dem Begriff der politischen Partei nach Art. 21 Abs. 1 GG gewinnen die personellen Momente an Bedeutung.

---

[26] Vgl. *H. Krüger,* Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966, S. 376ff.

c) Diese neue Personalisierung der Politik beeinflußt das Funktionsbild der politischen Partei und fördert die Personifizierung der Gegensätze. Je mehr im modernen Staat die Sachalternativen geringer werden, desto stärker werden in der Parteipolitik die personellen Alterativen dominant. Und das – freilich – bis die Geschichte uns vor neue, große Sachalternativen stellt. Daß daraus aber die Gegenstandslosigkeit des Parteipluralismus resultierte,[27] ist eine sehr voreilige, unzutreffende und auch gefährliche Übertreibung.

IV. Parteienstaatsübermaß

1. Einen dritten Faktor, der das Idealbild der Parteifunktion nach Art. 21 Abs. 1 GG verändert, möchte ich mit dem Terminus *„Parteistaatsübermaß"* bezeichnen. Es geht mir dabei um folgendes: Art. 21 Abs. 1 GG enthält ein Grundrecht für die Bürger auf Gründung von und auf Mitwirkung in politischen Parteien; dieselbe Bestimmung normiert den Status von Gleichheit und Freiheit der Parteien als institutionelle Garantie, durch die das Grundgesetz den Funktionsbereich der Partei bestimmt: Sie „wirken bei der politischen Willensbildung mit". Hier geht es darum, ob diese verfassungsrechtlich gefestigte politische „Domäne" der Parteien nicht nur positiv, sondern auch negativ bestimmbar ist. Wie weit kann das Mitwirkungsrecht der Parteien nach ihrem institutionellen Status reichen?[28]

2. Wie bereits erwähnt,[29] knüpft hieran ein großer Teil der öffentlichen Kritik an der Praxis der politischen Parteien in Deutschland an: Eliminierung der Gewalteinteilung zwischen Legislative und Exekutive durch zu starke Disziplinierung des Abgeordneten, Ämterpatronage und vieles andere.[30] Auch wenn der Gedanke, daß der Staat die Beute der Parteien sei,[31] übertrieben ist, scheint mir hier ein echtes Problem doch vorzuliegen. Daher sollte man die Frage stellen, ob aus dem Grundgesetz eine Art „Parteienstaatsübermaßverbot" ableitbar ist. Hier geht es nicht um die unumstrittene Grenze, die im öffentlichen Dienst das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 und der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3 GG setzen,[32] sondern darum, ob parteifunktionsimmanente Schranken erkennbar sind. Die Antwort möchte ich mit folgender Begründung bejahen.

a) Der alten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lag eine, einem monarchisch geprägten Staatsverständnis verpflichtete Theorie zugrunde, wonach bei der Parteitätigkeit strikt zwischen Volkswillens- und Staatswillensbildung zu unterscheiden sei.[33] Auf der Grundlage dieser Trennung entschied es damals, daß der Bereich der

---

[27] So aber *K. Koch,* Vakuum Europa, „Die Zeit" vom 20. 9. 1991.
[28] Vgl. *M. Stolleis,* a.a.O. (Fn. 19), S. 25f.
[29] Siehe oben II 2.
[30] Siehe *H. H. v. Arnim,* a.a.O. (Fn. 5), S. 17.
[31] Vgl. *H. H. v. Arnim,* Das Münchhausenproblem der politischen Klasse, Frankfurter Rundschau vom 19. 2. 1993.
[32] Siehe statt vieler *M. Stolleis,* a.a.O. (Fn. 19), S. 25.
[33] BVerfGE, 20, 56ff.

Volkswillensbildung staatsfrei sein müsse und somit eine staatliche Finanzierung der allgemeinen Parteiarbeit unzulässig sei. Nur die Mitwirkung der Parteien im Bereich der Staatswillensbildung – als Wahlvorbereitungsorganisationen – dürfe vom Staat finanziell unterstützt werden.

Mit seinem neuesten Urteil zur Parteienfinanzierung befreit sich das Bundesverfassungsgericht von diesem Funktionsdualismus. Es stellt fest, daß „die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ... außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche" sei und entscheidet folgerichtig, daß der Staat „daher die gesamte, nun als Einheit zu verstehnde Parteitätigkeit finanziell fördern" dürfe.[34]

b) Das Urteil aber – und darauf kommt es hier an – setzt auch mehrfache Grenzen für die staatliche Subventionierung; sie sollen der Wahrung, oder besser der Wiederherstellung der gesellschaftlichen Verwurzelung der politischen Parteien dienen.[35] Mit anderen Worten: Die Verwicklung von Partei und Staat hat dort ihre Grenzen, wo der Parteieinfluß nicht mehr der gesellschaftlichen Verwurzelung entspricht.[36]

c) Diese neue Grenzentheorie, die das Gericht für die Funktion der politischen Parteien in bezug auf die Parteienfinanzierung entwickelt hat, ist von grundsätzlicher Bedeutung; sie geht weit über den Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung hinaus; denn die Argumentation des Gerichts enthält Gedanken, die mutatis mutanids für die Beziehung von Staat und Partei schlechthin und somit auch für die Präzisierung ihrer Funktion gelten müssen. Die Grenzen der Parteidomäne liegen danach dort, wo die Partei den Staat so in Anspruch nimmt, daß sie ihren politischen Einfluß weniger ihrer „gesellschaftlichen Verwurzelung" und mehr der Inanspruchnahme staatlicher Mittel verdankt. Dazu gehört aber nicht nur die Parteienfinanzierung, sondern auch die Vergabe von Stellen, der Parteieinfluß auf die Vergabe von Subventionen, auf die Vergabe von Forschungsmitteln und Staatsaufträgen sowie vieles andere dieser Art. Man kann daher sagen, eine Art „Parteienstaatsübermaßverbot" ist aus Art. 21 Abs. 1 GG ableitbar.

d) Im Rahmen dieser Bemühungen muß auf eine weitere Präzisierung des Parteienstaatsübermaßes verzichtet werden. Ohnehin wird eine Definition schwieriger sein als die jeweilige Feststellung der Verletzung jenes Prinzips. Trotzdem sollte man in diesem Zusammenhang auf einen Gedanken hinweisen, der als Grundlage für eine zukünftige Einschränkungs-, vor allem aber Selbsteinschränkungspraxis der Parteien dienen könnte: Einer demokratischen und politischen Legitimation bedarf jede Entscheidung im demokratischen Staat. Politische Legitimation und parteipolitische Legitimation sind aber nicht deckungsgleich. Genuine Parteiaufgaben im Sinne des Art. 21 GG finden sich hauptsächlich im politischen Willensbildungsprozeß in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften auf allen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – wie auch in

[34] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).
[35] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).
[36] BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159 und 161).

den Regierungen. Auch ist sicherlich Aufgabe der Parteien der offene Diskurs in der Gesellschaft. Jedoch stellt, obwohl legitimationsbedürftig, weder die staatliche Verwaltung noch die Justiz ein genuines Parteienfeld dar. Auf diese Funktionsgrenze hat schon im Jahre 1958 Konrad Hesse hingewiesen: Der legitime und verfassungsmäßig vorgesehene Ort der Einflußnahme der Parteien sei die politische Führung; die politische Führung, wie die an ihr mitwirkenden Parteien wären um ihr Wesen und ihre eigentliche Aufgabe gebracht, würden sie in die Verwaltung und in die Rechtsprechung ausweichen.[37] Besonders vorsichtig muß man auch bei solchen Institutionen sein, die den Parteipluralismus unter der Bedingung der Chancengleichheit und des freien Meinungsaustausches gewährleisten, wie z. B. die Medien.

e) Im Bereich der Parteienfinanzierung zieht hier die Bundespräsidentenkommission den konsequenten Schluß, indem sie für solche „unzulässige Parteitätigkeiten" die Parteienfinanzierung ausschließt.[38] Aber die Tatsache, daß darüber hinaus eine Sanktionsmöglichkeit nicht vorliegt, spricht nicht gegen das Ergebnis. Die Ableitung eines speziellen Übermaßverbots aus dem Grundgesetz könnte neben dem Eigenwert, den die Einhaltung der Verfassung haben sollte, auch als Anlaß für die politischen Parteien dienen, sich selbstkritisch auf ihre eigene Funktion neu zu besinnen. Denn Parteienrecht entsteht hauptsächlich durch Parlamentsgesetze und wird somit durch die Parteien selbst geprägt. Ein Appell an den Gesetzgeber kann daher nur als Aufforderung an die Parteien zur selbstkritischen Einschränkung verstanden werden.

V. Schlußbemerkung

1. Das gegenwärtige Funktionsbild der politischen Parteien ist unter anderem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

a) durch eine stark reduzierte Glaubwürdigkeit der Politiker und ihres Ansehens in der Bevölkerung,

b) durch ein Parteienstaatsübermaß, in den letzten Jahren auch als Auswirkung einer gewissen Aussichtslosigkeit bzw. einer parteipolitischen Unergiebigkeit des gesellschaftlichen Sachkonfliktstoffes.

2. An die Adresse der Radikalkritiker sollte man vielleicht bemerken: Ihre Töne fälschen das sicher nicht erfreuliche Bild. Allerdings, den immer lauter werdenden Ruf nach der „Rettung der Demokratie vor den Parteien" halte ich für gefährlich. Eine demokratische Bewegung gegen die politischen Parteien kann es einfach nicht geben. Der Parteienstaat ist die Form der Demokratie, die die europäische Kultur hervorge-

[37] *K. Hesse,* Bericht, VVDStRL 17, S. 11 (26f.); vgl. ähnlich *M. Stolleis,* a.a.O. (Fn. 19), S. 25ff.

[38] Siehe „Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien" (zitiert als: Bundespräsidentenkommission).

bracht hat. So etwas wie eine totale Reform der Kultur / hic et nunc – kenne ich nicht. Die Geschichte bleibt immer stärker als das Recht.

3. Im Rahmen dieser geschichtlichen Wirklichkeit kann das Recht neue Erwartungen und Wertvorstellungen aufnehmen, um auf die Auswüchse bei der Entwicklung des Parteienstaates zu hemmen oder sogar zu korrigieren. Das neue Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist ein bahnbrechendes, europaweit zukunftsweisendes Beispiel dafür, wie das Recht, ohne einen aussichtslosen Kampf gegen die Wirklichkeit aufzunehmen, einen wertvollen Beitrag leisten kann.

4. Und ein Letztes: In der Demokratie entsteht das Recht im Parlament, das Parlament wird durch Wahlen besetzt, die Wahlen werden durch die politischen Parteien geprägt. Und die Parteien? Ja, die Parteien sind wir, zumindest können wir es werden. Damit wollte ich sagen: Die Qualität der Parteipolitik hängt auch vom Mitwirkungswillen der Bürger ab. Diesen Lösungsweg ist man in den Parteistaaten Europas noch nicht gegangen. Er bleibt offen, und er ist eine Hoffnung.