

Die Parteien in ihrer heutigen verfassungspolitischen Bedeutung*)

Dr. Hans-Joachim von Merkatz

Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder
Mitglied des Bundestages

I. Zur politischen Soziologie und Geschichte der Parteien

Das Thema *Parteien* hat sehr zu Recht schon viele Gelehrte veranlaßt, ihm ihre Zeit, ihr Wissen und ihren Scharfsinn zu leihen. Politiker finden dazu meist keine Muße, zumindest nicht in dem Umfange, wie sie es sich wünschten und wie es um der Sache willen wünschenswert wäre. Dennoch mag es nützlich sein, hier einige Beobachtungen und Erfahrungen zu dem gestellten Thema wiederzugeben. Es soll damit ein Beitrag zur politischen Phänomenologie geliefert, nicht aber prätendiert werden, daß das bereits ein Beitrag zur politischen Wissenschaft sei.

Die Entwicklung wirklich exakter Erkenntnisse im Bereich der Politik ist überhaupt eine sehr problemreiche Frage. Nach meiner gewiß sehr subjektiven Auffassung ist das wichtigste Thema der politischen Wissenschaft die Erforschung der Tatsachen, die Macht erzeugen, begründen, institutionalisieren, die Macht erhalten und bewahren, sowie die Erforschung des Machtverfalls. Hier handelt es sich um Gegebenheiten, die erst nachträglich in ihrem Zusammenhang und in ihrer Wirkung durchleuchtet werden können. Dann aber ist der Gegenstand der Forschung ein Gegenstand der Geschichtswissenschaft geworden, deren Aktualität sich aus dem Interesse ergibt, das man an einem abgeschlossenen Geschehen heute und hier und im Bemühen um eine Prognose nimmt. Die Prognose aber bleibt immer eine Hypothese, die nicht als wissenschaftliche Erkenntnis qualifiziert werden kann. Ich glaube, es wäre nützlich, wenn die Wissenschaft von der Politik sich dieser

*) Dieser Darstellung liegt ein Vortrag zugrunde, der vom Verf. am 30. 1. 1958 in Bonn bei einem sog. Podiumsgespräch im Rahmen einer Veranstaltung der Vereinigung für staatsbürgerliche Freiheiten gehalten wurde.

ihrer Grenzen bewußt bliebe und wenn so vermieden werden könnte, mit dem Scheingewand wissenschaftlichen Wahrheitsgehaltes durchaus politische Meinungsäußerungen mit einer höheren Würde zu umkleiden als ihnen zukommt. Sehr viele Darlegungen der politischen Wissenschaft sind nicht exakter als Äußerungen zur öffentlichen Meinungsbildung eines Journalisten oder im Rahmen einer widerstreitenden Diskussion der Politiker, die eine politische Entscheidung zu beeinflussen oder zu gestalten bestrebt sind. Die Wirkkräfte in der Politik – das gleiche gilt auch von der Diplomatie – sind durchaus irrationaler Natur und entziehen sich der Methode exakter Analyse. Wir können uns auch hier nur an die feststellbaren Symptome, Erscheinungen und gestalteten Formen halten, die sich in Regeln, Konventionen, Verträgen und Rechtsnormen niederschlagen. In das Wesen dieser Wirkkräfte vermögen wir kaum einzudringen, und die Zusammenhänge und Entwicklungsrichtungen, die wir aufzudecken meinen, sind, wie gesagt, immer nur Hypothesen, d. h. Hilfsmittel unserer Arbeit im Bemühen um Erkenntnis.

Als einen wichtigen Gegenstand der Politik und der Wissenschaft von der Politik sehe ich, wie schon erwähnt, die Vorgänge der Machtbegründung, ihrer Ausübung und Erhaltung und ihres Verfalls an. Dabei definiere ich Macht als die Kraft, die das Vermögen verleiht, politische Entscheidungen und Gestaltungen zu vollbringen und gegenüber widerstrebenden Entscheidungs- und Gestaltungskräften durchzusetzen. Zu den Elementen der Machtbegründung, ihrer Ausübung und Erhaltung und ihres schließlichen Verfalls gehört die Bildung, der Einfluß und der Verfall von Parteien.

Begrifflich ist zwischen Parteien als für die Dauer organisierten politischen Gruppen und Parteiungen als vorübergehenden Gruppenbildungen zu unterscheiden. Macht im oben verstandenen Sinne kann dadurch begründet werden, daß es einer Person oder einer Gruppe von Personen gelingt, aus welchem Anlaß und mit welchen Mitteln auch immer, Menschen hinter sich zu bringen, die für eine Einzelpersönlichkeit oder eine Führungsgruppe, für eine Institution oder für eine bestimmte Ordnung, für ein Ziel oder für eine Idee Partei ergreifen, das heißt sich damit solidarisch erklären. Nach geschichtlicher Erfahrung wird jedes Machtgebilde durch eine Gegengruppe in Frage gestellt. Es lebt in ständiger Gefahr, an Faszination und Überzeugungskraft einzubüßen. Die Menschen, die Partei ergriffen haben, oder die Gefolgschaften, die sich um einen Machtkern zusammengeschlossen oder sich einem Machttträger unterworfen haben, verlaufen sich wieder. Das alles sind gesellschaftliche Vorgänge mit Wirkung für die Politik. Diese Vorgänge können mehr oder weniger in Form, in eine Verfassung gebracht sein und können so ein Machtgefüge bilden. Solche Erscheinungen hat es so lange gegeben, wie es organisierte politische Gemeinschaften gibt. Die bloße Parteiung ist

noch keine Partei im herkömmlichen Sinne. Ich möchte also Parteiungen, Gefolgschaften und Parteien, letztere als spezifisch organisierte Gebilde, unterscheiden.

Die Parteiung gehört zu jedem politischen System als Ursprung und Grundlage der Machterzeugung und der Machtausübung. Die Partei in ihrer heutigen verfassungspolitischen Bedeutung hängt aufs engste mit der neuzeitlichen Demokratie, genauer gesagt, mit der zur Massen-Demokratie entwickelten heutigen Erscheinungsform der Demokratie zusammen. So sagt z. B. der Bericht der vom Bundesminister des Innern zur Prüfung der Probleme eines Parteiengesetzes eingesetzten Parteienrechtskommission:

»Parteien bedürfen zu ihrer vollen Entfaltung nicht nur gesellschaftlicher Freizügigkeit . . . , sondern auch politisch-staatlicher Organe, innerhalb deren sie zur Geltung kommen können, d. h. sie sind in ihrer Wirksamkeit an das Repräsentativsystem und seine parlamentarischen Einrichtungen gebunden«¹⁾.

Das gilt für die Formen und für das Verfahren ihrer Wirksamkeit. Zu unterscheiden sind Anzahl und Struktur der Parteien, nämlich: Einparteien-, Zweiparteien- und Mehrparteiensystem sowie ihre Organisation, nämlich: Mitgliederparteien, Gefolgschaften, Orden oder Bewegungen, Weltanschauungs- oder Interessenparteien oder auch einfache Wahlwerbeorganisationen. Einen wichtigen Sonderfall bildet die moderne Form der Infiltrations- und Kaderpartei. Darunter verstehe ich Organisationen oder besser Verschwörungen, die im Ringen zweier Gesellschaftssysteme die eigenen Parteigänger innerhalb des Gefüges des bekämpften Systems als Partisanen- und Verrätergruppen, als Untergrundbewegung organisieren, um daraus später die Kader einer neuen Beherrschung zu bilden.

Der soeben genannte Bericht der Parteienrechtskommission gibt auf den Seiten 1–27 einen hervorragenden Überblick zur Geschichte des Parteiwesens in Deutschland. Für Einzelheiten darf auf ihn verwiesen werden. Hier seien nur folgende Grundzüge festgehalten:

In der deutschen Entwicklung überwiegt das Grundsatzprogramm, das den Charakter einer Partei bestimmt, gegenüber dem auf einen bestimmten Wahlakt abzielenden Aktionsprogramm. Neben den ideell ausgerichteten Meinungsgruppen haben sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts soziale Interessenvertretungen mit bestimmten sozialen Wirkungsräumen herauszubilden begonnen. Zu den besonderen Zügen des deutschen politischen Lebens gehört der landsmannschaftliche Charakter von Parteien wie auch von Untergruppen innerhalb großer Parteien. Dieser der deutschen Geschichte entsprechende Zug hat sich bis auf den heutigen Tag in der organisatorischen Gliederung

¹⁾ Rechtsordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes; Frankfurt a. M., Berlin 1957, S. 3.

der Parteien in sogenannte Landesverbände – schon für Zwecke der Landtagswahlen – erhalten. Sie haben in den Ländern einen besonderen politischen Spielraum, wenngleich der Unterschied zwischen der Bundespolitik und der Landespolitik noch nicht hinlänglich in das allgemeine Bewußtsein gedrungen ist. Nur die Ebene der Kommunalpolitik scheint als selbständige politische Erscheinung sowohl dem Inhalt wie der Form nach aus der allgemeinen Parteienpolitik herausgehoben zu sein. Dies zeigt sich unter anderem in der Bildung von Sondergruppierungen bei Kommunalwahlen.

Dem Bericht der Parteienrechtskommission folgend lassen sich in der deutschen Parteiengeschichte vier Epochen unterscheiden:

a) Die Epoche der *Weltanschauungsparteien*: In ihr sind die Parteien durchweg auf das Ganze der Nation gerichtet und von der Initiative der liberalen Bewegung befruchtet worden. Es geht um die Verwirklichung des Nationalstaates. Daneben aber melden sich als gleich tiefgreifend die gesellschaftspolitischen Probleme und mit ihr die konservativen Kräfte der Beharrung.

b) Der Übergang von *Weltanschauungsparteien* auf *Honoratiorenbasis* zu *Parteien mit Interesseneinfluß* (1878–1914): In dieser zweiten Epoche der deutschen Parteiengeschichte treten an die Stelle der mit idealistischen Parolen geführten Nationalstaatspolitik die Probleme der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Es geht nicht mehr nur um die Frage »großdeutsch« oder »kleindeutsch«, sondern um Schutzzoll oder Freihandel und zunehmend um das Für oder Wider des Rechts des Staates, auf dem Feld der sozialen Ordnung aktiv zu wirken. In dieser Entwicklung fallen die liberalen und konservativen Parteien allmählich zurück, und der Aufstieg der Sozialdemokratie und des Zentrums beginnt. Während sich in der Sozialdemokratie der Marxismus gegenüber dem staatssozialistischen Gedanken der Lassallianer durchsetzt und dann die Wendung zur sozialen Reformpartei nimmt, gelingt es dem Zentrum, durch ein weitgespanntes Vereins- und Verbandswesen den sozialen Pluralismus auf der Grundlage der katholischen Staats- und Gesellschaftslehre zum Gedanken der Sammlung und des Ausgleichs fortzuentwickeln. In dieser Zeit beginnt die Entwicklung zur Mitgliederpartei und zu einer stabileren Parteiorganisation, die gegenüber den Fraktionen an Gewicht gewinnt.

Bis in die Zeit des Nationalsozialismus hinein wirkte die grundsätzliche Ablehnung des Parteiwesens in der deutschen Staatsanschauung nach. Der erwähnte Bericht führt diese Tendenz, die zur verfassungsmäßigen Ignorierung der Parteien als Machtfaktoren führte, auf die Lehre Hegels vom Staate zurück, wobei Staat als das sittliche Ganze und Partei gleich der Gewalt Weniger, die es zu neutralisieren gelte, gesetzt wird.

c) Die Entwicklung des Parteiwesens im Zeichen des vollen Parlamentarismus (1919–1933): Die Zwischenperiode der Weimarer Republik stand im Zeichen eines vollendeten aber auch bald verfallenden Parlamentarismus. Hier erschloß sich den Parteien der unmittelbare Einfluß auf die Exekutive. Die Parteien wurden die eigentlichen Träger der Regierungsbildungen, die sich ausnahmslos nach dem System der Parteikoalitionen vollzogen. Das funktionierte so lange, als die Koalitionen auf den Kräften der politischen Mitte – hier vor allem dem integrierenden Einfluß des Zentrums – beruhten. Das Weimarer Machtgefüge zerfiel mit dieser politischen Mitte.

d) Neubildung demokratischer Parteien nach 1945: Das Jahr 1945 leitete eine neue Epoche der deutschen Parteiengeschichte ein. Sie ist vor allem gekennzeichnet durch den Untergang einer machtvollen politischen Rechten, deren konservative Elemente von der NSDAP – zuletzt am 20. Juli 1944 – nachhaltig zerstört worden waren, ferner von der verhältnismäßig schnellen Wiedergeburt der SPD und vom Sammlungsgedanken einer christlichen Volkspartei mit einem starken christlich-konservativen Flügel. Besonders auf den Anfängen dieser Periode – aber spürbar bis in unsere Tage – lastete als Hypothek die Scheu vor parteipolitischer Bindung, ferner die psychologisch schwerwiegende Tatsache, daß die Besatzungsmächte auf die Gründung von sogenannten »Lizenz-Parteien« Einfluß nahmen – um einmal dieses bedenklich ressentiment-geladene Wort zu gebrauchen.

Wir wissen und fühlen alle, daß damit nur der Anfang einer Periode charakterisiert ist. Die Dinge sind im Fluß, und das Parteiengefüge als solches ist, jedenfalls zum Teil, recht problematisch geworden. Ich brauche nur an die Existenz der kleineren, früher die Bundesregierung mittragenden Parteien zu erinnern. Im Unterschied zu der in den westlichen Demokratien bestehenden Lage wird die deutsche Entwicklung von der noch immer nachwirkenden Tatsache beeinflußt, daß das Machtgefüge des Staates lange Zeit von Kräften einer vorrevolutionären politischen Ordnung, verkörpert im Adel, im Heer und im Beamtentum und ihren Anschauungen bestimmt wurde, obwohl die gesellschaftliche Entwicklung bereits im 19. Jahrhundert im Gegensatz zu diesen Traditionsformen und Institutionen viel weiter vorangeschritten war, als das in den politischen Spielregeln zum Ausdruck kommen konnte. Die gesellschaftliche Macht und die institutionelle Macht, getragen von einer mit starken Machtmitteln und vor allem im Osten unseres Landes bis in die Tiefe hinein verwurzelten Monarchie, klafften mehr und mehr auseinander und gerieten in eine unvermeidliche Spannung. Diese Spannung wurde selbst mit dem Sturz der Monarchie nicht revolutionär gelöst. Erst der durch die gesellschaftspolitischen Auswirkungen der Inflation geförderte Verfall der Wei-

marer Republik holte unter dem Druck außerparlamentarischer Kräfte von rechts und von links in einem zunächst schleichenden revolutionären Prozeß, sodann mit der Machtergreifung Hitlers und seiner Partei und später mit der totalen Kriegführung Hitlers und der totalen Niederlage, der Vertreibung aus den Ostgebieten und anderen Kriegsfolgen in einer Gesellschaftskatastrophe die soziale Revolution nicht nur nach, sondern gebar die nivellierte Massengesellschaft unserer Tage. Diese zeigt allerdings wieder Ansätze zu einer Differenzierung. Ich erblicke sie vor allem im wachsenden politischen Einfluß des Korporatismus. Darunter verstehe ich das immer weiter wachsende Verbandswesen, das die Gesellschaft nach Interessen gliedert und immer deutlicher nach machtpolitischem Einfluß strebt, jenes Verbandswesen, das die Parteien durchdringt, die Aufstellung der Parlamentskandidaten beeinflusst, ja selbst auf die Regierungsbildungen im Bund und in den Ländern Einfluß zu gewinnen sucht, fast stärker noch als die Parteien eine Ämterpatronage in der Exekutive anstrebt, die Richtlinien der Politik mitzubestimmen sucht und mit allen diesen nicht allein interessenpolitischen, sondern auch machtpolitischen Zielsetzungen mit den Parteien häufig in Spannungen gerät. Eine Gegenkraft bildet hier nicht zuletzt eine gewisse Organisationsmüdigkeit der Zeitgenossen. Die angedeutete Entwicklung ist noch keinesfalls abgeschlossen und verdient darum sorgfältige Beachtung.

Das Grundgesetz hat die politischen Parteien gegenüber den Verbänden – im weitesten Sinne dieses Wortes – in Artikel 21 durch ausdrückliche Anerkennung ihrer Existenz privilegiert. Artikel 21 lautet:

- »(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.«

Damit ist für die Parteien eine Entwicklung zum Abschluß gekommen, man möchte sagen in einem Zeitpunkt, in dem das von der Verfassung vorausgesetzte Parteiensystem als das noch gültige wichtigste Gefüge für die Bildung staatlicher Macht in gewisser Hinsicht bereits in der Ablösung begriffen scheint und jedenfalls von Teilen unseres Volkes – weil sich noch nichts Besseres gefunden hat – mehr geduldet als wirklich bejaht wird. Das wirft die Frage auf, ob der jetzige Zeitpunkt wirklich geeignet ist, eine vielleicht

schon der Vergangenheit angehörende Form des Parteiengefüges zu institutionalisieren und damit der Gefahr der Erstarrung auszusetzen. Diese Institutionalisierung, die bis jetzt nach der Verfassung vor allem ein Schutz gegen willkürliche Parteiverbote ist (heute vollzieht sich die Parteivernichtung durch Sperrklauseln, die dazu führen, daß sogar Parteien, die rund eine Million Wähler aufbringen, ohne Wahlabsprachen nur dann in den Bundestag gelangen, wenn sie sehr stark regional verankert sind). Ein Schutz aber, der vor polizeilicher Verwaltungswillkür, nicht aber vor legislativer Machtentscheidung schützt, kann dazu führen, daß die Parteien selbst zu einem Teil der staatlichen Institutionen werden, deren Willen sie doch bilden und kontrollieren sollen. Damit würde die Gefahr heraufbeschworen, daß sich die politischen Kräfte immer stärker außerhalb der Parteien geltend machen.

II. Partei und Abgeordnete

Art. 38 Abs. 1 des Grundgesetzes lautet:

»Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.«

Unmittelbar vor Beginn des eigentlichen Wahlkampfes zum 3. Bundestag schrieb eine Zeitung, etwa 80% des kommenden Bundestages seien bereits gewählt. Was bedeutet diese Meinung? Sie bedeutet, daß die Verfassungswirklichkeit mit der Norm und den Grundlagen des Art. 38 nicht mehr übereinstimmt. Was war geschehen? Die Bundestagskandidaten waren von den Parteigremien in den Wahlkreisen im Wege der Wahl aufgestellt worden, und es stand fest, wer als Kandidat auf den Listen der Parteien benannt werden sollte und in welcher Reihenfolge. Damit waren für bestimmte Personen, d. h. für die Mehrheit des kommenden Bundestages die Wahlchancen verteilt worden. Es gab sogenannte sichere Wahlkreise und sichere Listenplätze. Für sie bestand damit eine nach menschlichem Ermessen gegebene Gewißheit, in den Bundestag einzuziehen. Für diese Plätze bedeutete der eigentliche Wahlakt vom 15. September 1957 nur noch die formelle Bestätigung einer vorab von der Partei getroffenen Entscheidung. Für diese sogenannten sicheren Plätze hat also *de facto* eine mittelbare und keine unmittelbare Wahl stattgefunden. Sie war auch nicht frei, sondern meist gebunden durch eine Parteidirektive. Auch die Gleichheit der Wahl ist zweifelhaft. Denn bei dieser Vorentscheidung war die eigentliche Wählerschaft ausgeschaltet und auf eine Zustimmung beschränkt. Auch geheim kann man sie kaum nennen; denn bei der Regie, die vor der Abstimmung über einen Kandidaten in den betref-

fenden Parteigremien geführt werden muß, bei den persönlichen Auseinandersetzungen und Richtungskämpfen, bei den Verbands- und Interessenaueinandersetzungen und Vergleichen pflegt in der Regel das Gefüge der Parteistruktur und der innerparteilichen Machtelemente ziemlich offen zu liegen, so offen, daß oft sogar die Wahlmänner der Parteigremien sich scheuen, ihren eigentlichen Willen zu bekennen.

Diese Feststellungen erheben nicht den Anspruch, die formale Korrektheit der auf Art. 38 des Grundgesetzes gegründeten Wahl in Frage stellen zu wollen; sie lassen aber erkennen, daß die Praxis, wie sie sich bei den Parteien entwickelt hat, sich nicht mit dem in Art. 38 Abs. 1 des Grundgesetzes niedergelegten Grundgedanken einer wirklichen Repräsentanz des Volkswillens voll deckt. Es zeigt sich hier eine Entwicklung zum »Parteienstaat« hin.

Nur bei den umstrittenen Wahlkreisen und den unsicheren Listenplätzen muß das Orakel der Wählerschaft befragt werden. Nur hier liegt der Schwerpunkt der Entscheidung durch die passive Wählerschaft, wenn man diesen Begriff im Gegensatz zur aktiven Wählerschaft gebrauchen darf, die in ihren Parteien etwas zu sagen hat.

Vergeblich wird man im Kräftespiel demokratisch zulässiger Vorgänge eine tiefgreifende Demokratisierung etwa im Sinne einer Urdemokratie fordern. Es handelt sich um das freie Spiel gesellschaftlicher Kräfte von unterschiedlichem Gewicht. Sie mit Hilfe erdachter Regeln bis ins einzelne zu regulieren, wäre ein durchaus lebenswidriger und künstlich erzwungener Vorgang, der von der Wirklichkeit vermutlich sehr bald überspielt würde.

Im Mittelpunkt des politischen Daseins eines Abgeordneten stehen die Begriffe Mandatsfreiheit und Gewissensfreiheit sowie Fraktionsdisziplin und Fraktionszwang. Mandatsfreiheit und Fraktionszwang schließen sich offenkundig aus. Das Grundgesetz kennt den Fraktionszwang nicht. Es erklärt die Abgeordneten in Art. 38 vielmehr zu Vertretern des ganzen Volkes, die an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Trotzdem wäre es falsch zu sagen, daß das Problem des Fraktionszwanges für die Parteien nicht existiere. Die Bedeutung des Fraktionszwanges wird aber oft überschätzt. Im Ringen der Parteien gibt es einen natürlichen Zwang zur Solidarität. Die Fraktionseinheit wird also nicht durch einen juristisch nicht zu begründenden Fraktionszwang geschaffen oder erhalten, sondern wächst und erhält sich aus gemeinsamen Überzeugungen und durch den faktischen Zwang zu gemeinsamer Abwehr. Auseinanderfallende Fraktionen sind Symptome auseinanderfallender Parteien.

Die Freiheit des Mandats steht und fällt praktisch mit der Kraft der Persönlichkeit des Mandatsträgers. Sie hängt ab von seiner Fähigkeit zu selbständigem Denken und Handeln. Standfestigkeit ist eine wesentliche Eigenschaft

des den Tageserfolg überdauernden Politikers. Sie begründet weitgehend seine Geltung, d. h. das Vertrauen in seine Qualität und Zuverlässigkeit. Mit der Standfestigkeit hängt eng die Kraft zur Folgerichtigkeit des Verhaltens zusammen. In diesen erfolggebegründenden Tatsachen liegt ein natürlicher Schutz gegen die Wirkungen des parteipolitischen Konformismus.

Soweit die parlamentarische Verfahrensweise und die Beschlüsse des Parlaments auf der Verständigung der Fraktionen beruhen, wird diese häufig außerhalb der Fraktionen und meist auch außerhalb der Ausschusssitzungen erreicht. Man erarbeitet hier ein Papier, eine Formel und die Argumente der Begründung, die es den Bequemen oder den Unentschiedenen erleichtert, sich anzuschließen. In der Regie bei der Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen ist streng zu unterscheiden zwischen politischen Grundsatz- und Machtfragen sowie reinen Sachentscheidungen. Bei politischen Macht- und Grundsatzfragen ist meist die Einschaltung der Parteiführung erforderlich. Bei reinen Sachfragen tritt die Notwendigkeit der Einschaltung der Parteiführung naturgemäß in den Hintergrund. Sie sind die eigentliche Domäne der Experten innerhalb und außerhalb der Fraktion. Der Experte ist selten ein besonders guter Parlamentarier. Er erscheint seinen Fraktionskollegen häufig als einseitig und uneinsichtig. Er konspiziert mit den Sachverständigen anderer Fraktionen, ist nicht selten ein schlechter Wahlkreisabgeordneter, weil ständig in seinen Berufsgremien tätig. Er sieht mit einem gewissen Hochmut auf seine Fraktionskollegen hinab, lehnt es oft ab, mit anderen als Sachkennern über den umstrittenen Fragenkomplex zu reden und wird bisweilen unverständlich. So kann Sachverstand, wenn er nicht mit hoher politischer Bildung und Erfahrung gepaart ist, geradezu zu einer Belastung für die Zusammenarbeit innerhalb einer Fraktion werden.

Von Parteireformern in allen Lagern wird oft die Trennung von Parteiamt und Fraktionsamt bzw. Abgeordnetenmandat gefordert. Eine strenge Durchführung dieses Grundsatzes würde sehr bald den ohnehin häufig bestehenden Gegensatz zwischen Fraktion und Partei in bedenklicher Weise vergrößern und bei dem Fehlen des belebenden Impulses der Partei überdies auch das Auseinanderfallen einer Fraktion fördern. Eine Fraktion kann eine Partei nicht kommandieren. Fraktionen sind in Gefahr, in einer gewissen parlamentarischen Inzucht zu leben. Das antreibende politische Element ist die Partei und sind die Kräfte, die der Fraktion aus der Partei anregend, kritisierend und korrigierend zuwachsen. Die Personalunion zwischen dem Parteiamt und dem Fraktionsamt scheint mir daher nicht nur unbedenklich, sondern absolut notwendig. Sie ist oft zur Dynamisierung der Fraktionsarbeit und zum ständigen Brückenschlag zu den Kräften draußen im Lande, aber auch für die Arbeitsdisziplin der Abgeordneten erforderlich. Freilich besteht

die Gefahr, daß das Zusammenfallen von Parteiamt und Mandat den Einzelnen zeitlich überfordert und damit zur Vernachlässigung des einen oder des anderen führt. Eine der Folgen dieser zeitlichen Überforderung kann darin liegen, daß der Abgeordnete seinen Wahlkreis, der meist nur durch intensive Kleinarbeit gehalten werden kann, verliert. Oft genug geraten die großen politischen Aufgaben des Parlamentariers mit den kleinen in Konflikt. Ein erfolgreicher Politiker muß sich auch für die kleinen Dinge Zeit nehmen. Nichts ist abträglicher als die Methode gehetzter Politiker, die sich mit den Worten ausdrücken läßt: »Er kam, sprach – und verschwand«. Sogenannte »Große Politik« des Abgeordneten wird von vielen Wählern bestenfalls geduldet. So hat der Wähler auch meist geringes Interesse für die Tätigkeit eines Abgeordneten in europäischen Gremien.

III. Die innere Ordnung der Parteien

Die Einbeziehung der Parteien in das rechtlich geordnete Verfassungsleben als notwendige Vervollständigung der demokratischen Staatsverfassung erfordert aus Gründen der strukturellen Homogenität mit den Grundsätzen des demokratischen Staates auch eine Demokratisierung des inneren Parteifüges. Hier stellt sich als entscheidende Frage, ob Demokratie eine Willensbildung von unten her ist, also eine Urdemokratie, oder die Betrauung mit einer Gewalt auf Zeit.

Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes lautet: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus«. Er besagt nicht, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeübt wird, sondern daß diese Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ausgeübt wird. Wir haben also im Grundgesetz die Ordnung einer repräsentativen Demokratie und nicht eine Urdemokratie oder eine plebiszitäre Demokratie. Die Investitur mit der Staatsgewalt wird durch Wahlen und Abstimmungen vollzogen, die Ausübung der Staatsgewalt dagegen erfolgt durch die mit der Gewalt bekleideten Organe.

Demokratie bedeutet also nach dem Grundgesetz nicht in erster Linie Sachentscheidung durch Wahlen und Abstimmungen, sondern eine Vertrauensbekundung durch Investitur mit einer Gewalt. Der Inhaber der Gewalt, also der zur Ausübung der Gewalt Bestellte, vollzieht dann nicht die Entscheidungen eines vielköpfigen Souveräns, sondern seinen eigenen Willensentschluß.

Damit ist das Wesen der Demokratie nicht erschöpft. Zu ihr gehört nicht allein die Verleihung einer Gewalt bzw. eines Mandats auf Zeit, sondern auch die Kontrolle darüber, wie die verliehene Gewalt ausgeübt wird. Aber

auch diese Kontrolle wird in der Regel nicht durch eine Vorabstimmung ausgeübt, sondern durch Organe, die mit der Kontrolle beauftragt werden und die selber wieder durch Wahlen und Abstimmungen bestellt sind. Immer handelt es sich also um eine demokratische Vertrauenskundgebung für diese oder jene Funktion, für die Gewalt verliehen und wieder zurückgefordert wird. Die Willensentscheidung für die Ausübung der Gewalt dagegen wird je nach der Institution, die Träger der verliehenen Gewalt ist, durch ein Kollegium oder einen Einzelnen vollzogen. Demokratische Struktur der Parteien bedeutet also keine urdemokratische Struktur und auch nicht die Verwirklichung eines utopischen Ideals der Identität der Regierung mit den Regierten, sondern immer eine besondere Vertrauensbeziehung zwischen Regierung und Regierten. Demokratische Kunst ist es, diese Vertrauensbeziehung ständig herzustellen bei Ausübung der Gewalt und bei der Kontrolle der Ausübung der Gewalt.

Art. 21 des Grundgesetzes setzt eine politische Willensbildung des Volkes voraus und erkennt an, daß die Parteien bei dieser Willensbildung mitwirken. Er verlangt nicht, daß der Parteiwille durch Wahlen und Abstimmungen gebildet wird, sondern daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entspricht. Art. 21 verlangt also keinen demokratischen Perfektionismus im Sinne des Ideals der Identität von Regierung und Regierten. Verlangt wird die demokratische Legitimation der Parteiführung, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Nicht verlangt wird, alle Entscheidungen der Parteiführung einer Vorabstimmung der Mitglieder zu unterwerfen. Wohl aber wird als notwendig zu betrachten sein, daß eine nach demokratischen Grundsätzen gestaltete Parteisatzung eine Solidarität des Willens der in der Partei zur Mitwirkung bei der Bildung des Volkswillens zusammengeschlossenen Personen tatsächlich ermöglicht.

Damit ergeben sich zwei wesentliche Punkte, die bei einer Verwirklichung der in Art. 21 geforderten Grundsätze besonders zu beachten sind: Aus der Vielheit der Mitgliederwünsche die Einheit des Parteiwillens herzustellen und dabei die demokratischen Elemente bei der Herstellung dieser Willenseinheit durch die Parteiorgane zu stärken, um die Tendenzen selbstherrlicher, unkontrollierter Führungsmacht und Vorrechte einer Parteioligarchie in Schranken zu halten. Es muß ferner der Entstehung undemokratischer Zellen im Verfassungsleben vorgebeugt werden. Hier ergibt sich das wichtige Problem des Schutzes gegen Vorgänge der Infiltration und der Verfälschung der Willensbildung in den Parteien.

Art. 21 des Grundgesetzes macht den Versuch, die Parteien aus dem Status der freien gesellschaftlichen Bildungen in den Status von öffentlichen Einrichtungen zu erheben. Vor 1918 waren die Parteien als politische Vereinigun-

gen speziellen Vorschriften polizeilicher Art im Rahmen des Vereinsgesetzes von 1908 unterworfen. Das Reichstagswahlgesetz vom 31. März 1869 hatte die Wahlvereine privilegiert. Diese Begünstigung erstreckte sich aber nur auf die unmittelbare Wahlvorbereitung durch die Wahlvereine, nicht aber auf die Parteien oder politische Vereinigungen. Durch Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 wurde die Sondergesetzgebung und damit die negative Reglementierung der Parteivereine aufgehoben und verfassungsrechtlich untersagt. Aber die Parteien blieben ausschließlich dem Vereinsrecht zugeordnet.

Heute erscheint die Partei als eine Einrichtung des Verfassungslebens. Sie ist zwar auch heute noch dem Vereinsrecht unterworfen; aus der Besonderheit ihrer Aufgabe, die Wählerschaft zu einer aktiven Teilnahme am Staatsleben und an der Willensbildung des Staates hinzuführen, ergibt sich aber ihre Heraushebung und politische Privilegierung gegenüber gewissen Ordnungsnormen des Vereinigungsrechts.

Eines der wichtigsten Mittel der Aktivierung des demokratischen Lebens sind die in den Parteien meist bestehenden Arbeitsausschüsse für bestimmte Sachgebiete der Politik. Hier wird der sachliche Parteiwille geformt, und hier findet in Diskussion und Arbeit, in Kritik und auch in der Kunst der Formulierung und Verhandlungsführung die Begegnung zwischen aktiver Mitgliedschaft und Parteiführung statt. Gespräch und Begegnung in den Arbeitskreisen ist für die Willensbildung einer Partei und für ihre Fraktionen wesentlicher als Mitgliederversammlungen und Delegiertentagungen, auf denen die innerparteilichen Machtkämpfe um die Besetzung der Positionen ausgetragen werden, während oft nur mit halber Aufmerksamkeit dem politischen Sachvortrag gefolgt wird. In den Arbeitskreisen dagegen findet häufig die Willensbildung von unten nach oben statt, die sonst durch keine Satzungsbestimmung erzwungen werden kann.

Das Grundgesetz unterstellt die Gründung und innere Ordnung einer Partei grundsätzlich dem Selbstbestimmungsrecht der Parteimitglieder. Die Parteien sollen dem Staat gegenüber grundsätzlich frei sein. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 bestimmt ausdrücklich: »Ihre Gründung ist frei«. Das bezieht sich auch auf die Autonomie ihrer inneren Ordnung. Diese Autonomie wird durch den Satz begrenzt, daß ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muß. Daraus ergibt sich, daß ein Parteiengesetz keine Modellsatzung vorschreiben dürfte. In ihrem Verhältnis zum Staat erfreut sich eine Partei mindestens der gleichen Freiheit wie der einfache Verein.

Eine entscheidend wichtige Frage ist der Mitgliederstatus, d. h. das Maß der Bindung eines Mitglieds an die Partei, das Maß der Rechte und Pflichten eines Mitglieds. Dabei ergibt sich das schwierige Problem, ob ein Parteien-

gesetz über das Vereinsrecht hinaus Schutznormen für die Rechte der Mitglieder zwingend vorschreiben dürfte und überhaupt vorschreiben könnte. Ich möchte das verneinen.

Es erhebt sich die schwierige Frage der Abwehr von Unterwanderungen und eventueller Schutznormen für die Handhabung des Parteiausschlusses. Es ist nicht zu bestreiten, daß eine Parteiführung ohne eine gewisse diskretionäre Ordnungsgewalt nicht auskommen kann. Ich halte es auch für durchaus unfruchtbar und kaum praktikabel, den Begriff des parteischädigenden Verhaltens zu umgrenzen und zu konkretisieren, ihn gewissermaßen Normen zu unterstellen, die eine richterliche Nachprüfung ermöglichen, oder etwa Mißbrauchsklauseln in den Satzungen der Parteien zu fordern.

Ich kann mir vorstellen, daß nur ein irgendwie geartetes Schlichtungsverfahren Schutz vor Willkür bietet. Wie ein solches Schlichtungsverfahren oder eine Parteigerichtsbarkeit gestaltet werden soll und im Hinblick auf seine Unabhängigkeit gegenüber den Organen der Partei gestaltet werden kann, das kann vielleicht prinzipiell von einem Parteiengesetz gefordert, nicht aber zwingend vorgeschrieben werden. Ich warne vor einer Juridifizierung politischer Vorgänge. Wenn in einer Partei Willkür und Mißtrauen aufkommt, ist es meist um die Geltung, die Willenseinheit, die Solidarität und das Vertrauen innerhalb und außerhalb der Partei bald geschehen.

Auch die Grenzen der innerparteilichen Meinungsfreiheit und der Kritik sind nicht juristisch abzustecken, sondern müssen den Spielregeln gesellschaftlicher Gruppen überlassen bleiben. In jeder Partei bilden sich solche Spielregeln heraus, an die man sich hält, oder die Partei beginnt zu verfallen.

Für ein wesentliches Mitgliedsrecht halte ich die Freiheit, jederzeit eine Partei verlassen zu können, ohne einer nachträglichen Disziplinargewalt in Form etwa eines diffamierenden nachträglichen Ausschlusses zu unterliegen. Jedes Mitglied muß seinem Ausschluß zuvorkommen können.

Die Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und den Volkswillen zum Tragen zu bringen, erfüllen die Parteien vor allem dadurch, daß sie bei Wahlen ihre Kandidaten präsentieren, für die der Wähler sich entscheiden kann und die dann den politischen Willen der Wähler in den Parlamenten vertreten. Da die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen hat, muß auch die Aufstellung der Kandidaten diesen Grundsätzen unterworfen sein. Das geschieht am ehesten dadurch, daß Mitgliedern und Anhängern einer Partei bestimmender Einfluß auf die Kandidatenaufstellung eingeräumt wird. Die Persönlichkeiten, die sich so als Volksvertreter aus den Parteien herauschälen, sind zwar durch ihre Partei und durch den Wähler ins Parlament gelangt, sie wirken dort nun aber nicht als abhängige Beauftragte des Wählers oder ihrer Partei, sondern

als unabhängige Abgeordnete, die vor allem ihrem Gewissen unterworfen sind. Inwieweit die Abgeordneten frei von einem Fraktionszwang gleichwohl Rücksicht auf ihre Partei zu nehmen haben, ist eine Frage des politischen Takts und der eigenen politischen Verantwortung.

Der Einfluß der Wähler auf die Kandidatenaufstellung ist im Normalfalle sehr weitläufiger Natur. Der Einfluß der Parteimitglieder jedoch erfolgt in mittelbarer oder auch unmittelbarer Weise, indem die Kandidaten entweder durch Urwahl oder durch Delegierte bestimmt werden. Auch das letztere entspricht dem demokratischen Prinzip, sofern die Delegierten gemäß der demokratischen Ordnung der Partei ihre Funktion aus dem Willen der Mitglieder herleiten. Dem Willen des Mitgliedes und auch dem Vertrauen des Wählers wird um so eher Rechnung getragen, je unmittelbarer der Kontakt mit den Mitgliedern, den Anhängern und auch den Wählern bei der Nominierung der Kandidaten ist. Das erscheint schon deshalb wünschenswert, damit der repräsentativen Legitimation des gesamten Parlaments weitestmöglich Ausdruck verliehen wird.

Bei der Aufstellung der Kandidaten sind daher je nach ihrer bestimmenden Einflußnahme bedeutsam: die Wähler, die Anhänger der Partei, die Parteimitglieder, die Inhaber von Ämtern innerhalb der Parteiorganisation und die politischen Führungsorgane der Partei. Sie alle sind mehr oder weniger direkt durch Vorschlag, Willenskundgebung, Nominierung oder Wahlakt an der Auswahl und Aufstellung der Kandidaten nach demokratischen Spielregeln beteiligt. Dieser Vorgang ist in einem parlamentarisch-demokratischen Staat von größter Bedeutung und hat daher auch in den Vorschriften der Wahlgesetze im einzelnen seinen Niederschlag gefunden.

Aus der Unterscheidung zwischen Wahlkreiskandidaten und Listenkandidaten ergibt sich die Art der Aufstellung der Kandidaten. Der Wahlkreisbewerber wird entweder in der Mitgliederversammlung der Partei in dem betreffenden Kreis durch Urwahl bestimmt oder durch Delegierte, die von den Mitgliedern gewählt werden.

Die Listenkandidaten müssen von einer Landes-Mitgliederversammlung oder praktischer auf einer Landes-Delegiertenversammlung nominiert werden, also einer Versammlung, in welcher die durch ein mittelbares Wahlverfahren von unten nach oben bestimmten Delegierten aus den Kreisgliederungen der Partei zu entsenden sind. Durch Akklamation der Versammlung an den gemachten Vorschlag kommt es dann zur Bestimmung des Kandidaten.

Es ist kaum zu bestreiten, daß die Aufstellung der Bewerber durch Mitgliederversammlungen nicht die ideale Lösung darstellt. Allzusehr werden hierbei Gesichtspunkte persönlicher Art oder Interessentenwünsche Eingang finden oder Gruppenbildungen innerhalb der Partei sich auswirken. Das

Mißtrauen des Wählers gegenüber der Aufstellung der Kandidaten und die Sorge, seine politischen Interessen würden durch die aufgestellten Kandidaten nur unzureichend vertreten, ist vielfach nicht unberechtigt. Es würde zu weit führen, hier in eine Erörterung über etwaige Verbesserungen des für die Aufstellung von Parteibewerbern maßgeblichen § 22 des Bundeswahlgesetzes vom 7. Mai 1956²⁾ einzutreten und zu prüfen, ob der im § 22 geregelte Gegenstand nicht vielleicht in das Parteiengesetz mit eingebaut werden sollte. Hierfür spräche immerhin, daß er Grundsätze enthält, die über den Rahmen des Wahlrechts hinausgehen und die Frage der in Art. 21 des Grundgesetzes geforderten demokratischen inneren Ordnung der Parteien betreffen. Ich möchte das hier nicht entscheiden, da es, wie gesagt, zu weit führen würde, das Für und Wider zu erörtern und Fragen der Zweckmäßigkeit gegenüber Fragen der Gesetzssystematik abzuwägen. Vielleicht wäre ein Mittelweg der richtige, nämlich eine Rahmenvorschrift über diesen Fragenkomplex in das Parteiengesetz hineinzunehmen.

Bei den Kandidatenvorschlägen sollten vor allem Persönlichkeiten berücksichtigt werden, die sich bereits durch politische Arbeit – es braucht nicht unbedingt parteipolitische Arbeit zu sein – bewährt haben oder die auf bestimmten fachlichen Gebieten in der Parlamentsarbeit Gutes zu leisten in der Lage sind. Natürlich sollte bei der Auswahl der Kandidaten auch möglichst der beruflichen Streuung unter den Wählern Rechnung getragen werden.

Als wesentlich für die Auswahl der Kandidaten im Rahmen einer demokratischen Ordnung der Parteien möchte ich festhalten, daß es nicht von autoritären Entscheidungen der Parteileitung oder von Machtgruppen innerhalb der Parteien oder von reinen Interessentengruppen außerhalb oder innerhalb der Parteien abhängen sollte, wer das Mandat erhält. Ausschlaggebend muß der politische Wille der Gesamtheit gleichberechtigter Mitglieder der Partei und darüber hinaus möglichst auch deren Anhänger sein.

Dem politischen Willen parteiloser Wähler durch Versammlungen, Abstimmungen oder in einer anderen vorzuschreibenden Form zur Geltung zu verhelfen, dürfte auf praktische Schwierigkeiten stoßen. Es müßte daher den Parteien überlassen bleiben, in welcher Weise sie diesen Willen erkunden. Sofern parteilose Wähler bestimmten Gruppierungen berufsständischer Art oder politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Organisationen angehören, kann es den Parteien angelegen sein, sich in diesem sogenannten vopolitischen Raum entsprechend zu orientieren.

Um dem politischen Willen auch parteiloser Wähler nach Möglichkeit Rechnung zu tragen, bedient man sich z. B. in einzelnen Staaten der USA einer Vorwahl der Kandidaten durch Versammlungen oder Abstimmungen,

²⁾ Bundesgesetzblatt I, S. 383 ff.

an denen neben den Mitgliedern auch nichtparteigebundene Wähler teilnehmen. Durch solche sogenannten *primary elections*, die entweder als *closed primary* nur Anhänger der Partei zur direkten Vorwahl der Kandidaten zulassen oder als *open primary* auch nicht parteigebundene Wähler, wird gewiß manchem Staatsbürger ein Ansporn für eine parteipolitische Betätigung gegeben werden können. Auch kann manche hervorragende politische Persönlichkeit hierdurch zu Einfluß auf die Arbeit einer Partei gelangen. Ich glaube jedoch, daß ein solches Verfahren unserem Parteileben wegen der durch das Grundgesetz eingeräumten Vorrangstellung der Parteien sowie ihrer Struktur fremd und wegen der Gefahren einer Unterwanderung nicht unbedenklich ist. Das mit diesem Verfahren erstrebte Ziel könnte daher vielleicht auch durch eine Auflockerung unseres Wahlrechts z. B. durch die Zulassung kleinerer übersichtlicherer Wahlkreise und durch eine Lösung von der starren Liste erreicht werden. Je unmittelbarer jedenfalls der Staatsbürger auf die Gestaltung des politischen Lebens durch die politischen Parteien Einfluß nehmen kann, um so weniger wird sich seine politische Betätigung in einer Kritik am Wirken der Parteien oder ihrer Vertreter erschöpfen und um so stärker wird sein Interesse am politischen Leben und an seiner eigenen Mitwirkung im Rahmen einer Partei sein.

Der Stellung der Parteien in der Gestaltung des politischen Gesamtwillens ist durch ihre erstmalige Verankerung in einer deutschen Verfassung durch den Art. 21 des Grundgesetzes nun einmal eine derartige Bedeutung eingeräumt worden, daß es nach den Grundsätzen unseres Wahlrechts zwangsläufig ist, daß die Wahlen eindeutig von den Parteien beherrscht werden, während parteilose Wahlbewerber höchst selten sind, und daß praktisch die Parteien bestimmen, wer ins Parlament einzieht.

Sollte es unter anderem durch die vorhin kurz angedeuteten Maßnahmen gelingen, den Wähler mehr und mehr an der Mitarbeit in den Parteien zu interessieren, so dürfte kaum Grund dafür vorhanden sein zu bedauern, daß die Bestimmung des politischen Lebens vorwiegend durch die Parteien erfolgt. Denn damit wird dem Grundgedanken des Art. 21 des Grundgesetzes Rechnung getragen, nach welchem die politischen Parteien eine staatsrechtliche Erscheinungsform des politischen Lebens sind, durch die die politische Willensbildung des Volkes gestaltet wird.

IV. Finanzfragen und Rechenschaftslegung

Die Finanzierung der Parteien ist stets problematisch gewesen. Nach Satz 4 in Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes müssen die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben. Der Gesetzgeber, der das

Nähere durch Bundesgesetz regeln soll, muß sich mit diesem, wie man gesagt hat, »heißen Eisen« befassen. Man hat auch gemeint, mit dem Art. 21 sei eine Aufgabe gestellt worden, die »entweder als die verstiegene Forderung eines Weltverbesserers mild belächelt« werde oder aber als eine »Provokation der Parteien« zu betrachten sei.

Ich meine, das Eisen ist gar nicht so heiß, wenn man die Frage ohne parteipolitische Leidenschaft und nur aus dem Sinn des gesamten Art. 21 heraus zu behandeln bemüht ist und den Parteien die Ausübung der Funktion in Staat und Gesellschaft ermöglichen will, die ihnen nach der Verfassung zukommt.

Dem Parlamentarischen Rat schwebte seinerzeit bei der Schaffung des Satzes 4 vor, daß es zu einer den demokratischen Grundsätzen entsprechenden inneren Ordnung der Parteien gehöre, sie gegen Einflüsse zu sichern, durch die sie mittels Geldhergabe zum Instrument undemokratischer Bestrebungen gemacht werden könnten. Die Erinnerung an anonyme Geldgeber der NSDAP war noch wach.

Schon hieran ist zu erkennen, daß die Finanzierung der Parteien zur Erfüllung ihrer demokratischen Aufgaben und ihrer Funktion im Verfassungsleben auch aus nicht öffentlich zu nennenden Quellen eine andere Beurteilung erfahren muß. Es ist zu fragen, wie eine Partei sich finanzieren soll – besonders bei kostspieligen Wahlkämpfen – wenn sie lediglich auf die Beiträge ihrer Mitglieder angewiesen wäre. Daß dies unmöglich ist, bedarf keiner weiteren Erörterung. Ich möchte lediglich darauf hinweisen, daß es Parteien gibt, die sich – aus welchen Gründen auch immer – einer großen Mitgliederzahl erfreuen, und andere, die zwar nur über verhältnismäßig wenige Mitglieder verfügen, aber gleichwohl eine größere Zahl von Wählern hinter sich haben. Der Typ der finanziell weitgehend autarken »Mitglieder-Partei« an Stelle der »Wähler-Parteien« läßt sich nicht erzwingen. Es wäre daher nicht mit den Rechten der Minderheiten vereinbar, wollte man solchen Parteien den Lebensfaden dadurch abschneiden, daß ihnen keine finanziellen Mittel mehr von außenstehenden Kreisen zufließen. Die Parteien sind also auf Spenden angewiesen. Das ist die gegebene Lage.

Man hat vorgeschlagen, die Parteien könnten vom Staat subventioniert werden. Gewiß, das ist ein Gedanke. Den Parteien – so meint man – wären damit annähernd gleiche finanzielle Chancen gegeben, und eine staatliche Subventionierung entspräche ihren staatspolitischen Funktionen. Es ließe sich sehr vieles dafür und dagegen sagen, insbesondere zu den verschiedenen Möglichkeiten einer Parteifinanzierung aus öffentlichen Mitteln. Ich kann mich auch hier nur auf eine Andeutung der Probleme beschränken.

Es ist zu fragen, ob eine Parteifinanzierung aus öffentlichen Mitteln nicht

eine beachtliche zusätzliche Belastung des Staatshaushalts bzw. des Steuerzahlers bedeuten würde. Kann es einer Partei ferner im Hinblick auf ihren freien gesellschaftlichen Charakter verwehrt werden, sich aus eigenen Quellen und freiwilligen Spenden Mittel zu verschaffen? Würde nicht gerade durch eine staatliche Finanzierung die Unabhängigkeit politischer Gruppen gefährdet werden, und kann eine Partei dem Staat gegenüber unabhängig bleiben, wenn sie von ihm finanziert wird? Auch fragt es sich, ob eventuell die Werbung von Mitgliedern erlahmen würde, die ja immerhin zur Förderung einer politischen Mitarbeit des Staatsbürgers erwünscht ist. Da man bei der Unterstützung der Parteien durch öffentliche Mittel zunächst nur an die im Parlament vertretenen Parteien dachte, fragt es sich weiter, wie neue Parteigründungen behandelt werden sollen. Sie haben im demokratischen Staat das Recht, Eingang in die Politik zu finden und sich zu vergrößern, wozu aber geldliche Mittel erforderlich sind.

Man könnte wohl noch weitere Schwierigkeiten, die sich ergeben, hinzufügen. Es sei lediglich noch die Frage aufgeworfen, nach welchem gerechten Schlüssel die staatlichen Zuwendungen unter den Parteien verteilt werden sollten. Vielleicht könnten einem Grundbetrag Zusatzbeträge je nach Mitglieder- und Wählerzahl hinzugefügt werden. Auch hierbei würde man allerdings von dem Bestehenden ausgehen und vor allem nicht die Möglichkeiten einer neu entstehenden Partei für ihre weitere Entwicklung und Ausweitung berücksichtigen.

Entscheidet man sich nicht für eine staatliche Subvention, so bleibt kein anderer Weg als der, daß die Parteien auf Gelder angewiesen sind, die ihnen aus solchen Kreisen freiwillig zufließen, die sich zu ihrer politischen Linie bekennen. Eine Hauptfrage ist hierbei, ob es denn überhaupt zu beanstanden ist, wenn in einem demokratischen Staat politische, wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Interessen der Staatsbürger oder bestimmter Staatsbürgergruppen durch die Parteien vertreten werden und der Staatsbürger diejenigen Parteien mit Spenden unterstützt, die er für die Vertretung seiner berechtigten Interessen für geeignet hält.

Gegen ein Eintreten für Interessen kann grundsätzlich nichts eingewendet werden, da dies in einem parlamentarisch-demokratischen System einfach nicht weggedacht werden kann. Wichtig ist allerdings, daß Sicherungen gegen einen korrumpativen Mißbrauch der finanziellen Unterstützung einer Partei gefunden werden. Die Gefahr der nicht mehr vertretbaren übermäßigen Abhängigkeit einer Partei von finanzkräftigen Interessengruppen ist natürlich gegeben. Es kommt jedoch vor allem auf die Art der Interessen an. Sind sie nach objektiver Beurteilung gegen den Geist der Verfassung oder offenbar unsozial oder in anderer Weise für Staat und Volk schädlich, so wird das auch

trotz der Anonymität der Geldquellen nicht verborgen bleiben, und der Staat hat Mittel, sich hiergegen zu wenden. Die Grenzen der Vertretbarkeit der Interessen allerdings – das ist einzuräumen – können flüchtig sein. Hiermit rühren wir bereits an die Frage der Käuflichkeit von Mandaten und ähnlicher Korruptionserscheinungen. Solche Fälle sind glücklicherweise selten und können bei allgemeiner Wachsamkeit wohl auch Ausnahmeerscheinungen bleiben. Ob eine Anzahl grober Mißbräuche wie Stimmenkauf, Wahlbeeinflussung, Abgeordnetenbestechung und dergleichen auch im Rahmen eines Parteiengesetzes näher zu umreißen und durch besondere Vorschriften zu erschweren sind, wäre aber immerhin der Erwägung wert.

Die Offenlegung der Geldquellen dürfte allerdings kaum ein wirksames Mittel gegen jene Mißbräuche darstellen. Wäre nicht überdies die Folge der Offenlegung, daß zahlreiche Geldgeber den Parteien ihre Unterstützung versagen würden? Das besagt keineswegs, daß es sich hier um unlautere Motive für die Finanzierung einer Partei handeln müsse, denn es gibt verständliche und durchaus vertretbare Gründe genug, die manchen Geldgeber davon abhalten würden, sein finanzielles Eintreten für bestimmte parteipolitische Ziele der Öffentlichkeit zu unterbreiten.

Festzustellen ist vor allem, daß in Art. 21 nicht von einem Zuwendungsverbot, sondern von einem Publizitätsgebot die Rede ist. Die Parteien sollen also lediglich ihre Geldquelle offenbaren, nicht aber auf sie verzichten. Welche Quellen sind das im allgemeinen? Es sind Mitgliederbeiträge, Sammlungen, Erträge von Veranstaltungen oder Publikationen, Fraktionsbeiträge der Abgeordneten, Erträge aus etwaigem Parteivermögen und vor allem Spenden von Mitgliedern, Nichtmitgliedern oder juristischen Personen. Die Spenden werden entweder an die Partei als solche oder an ihre Exponenten für Parteizwecke gegeben. Die Rechenschaftslegung könnte nur nach den wichtigsten Herkunftsgruppen unter Angabe absoluter Zahlen durch Aufstellung eines Rechnungsschemas erfolgen und bei amtlichen Stellen ausgelegt oder im Staats- bzw. Bundesanzeiger bekanntgegeben werden.

Neben dieser kategoralen Rechenschaftslegung käme eine individuelle Rechenschaftslegung in Betracht durch Angabe der individuellen Quellen. Bei Zuwendungen, die einen bestimmten Betrag übersteigen, könnte an diese letztere Art der Offenlegung gedacht werden. Jedoch stehen ihr praktische Schwierigkeiten entgegen. Mit einiger Fantasie ließen sich genügend Umgehungsmöglichkeiten finden, die ich hier nur andeuten kann: Es könnten Zwischengeldgeber durch Strohmänner, Vermittlungsbüros, Fördergesellschaften oder Interessenverbände eingeschaltet werden. Besonders bei Sammelgeldgebern, die Zuwendungen an verschiedene Parteien machen, besteht wegen der Vermischung der Gelder kaum eine Möglichkeit zur Enthüllung

der eigentlichen Geldgeber. Wie sollen ferner indirekte Zuwendungen durch Inserate, Druckaufträge, Dienstleistungen und ähnliches korrekt erfaßt werden? Auch können gewisse Parteiaufgaben und Funktionen auf unterstützende Verbände wie z. B. Jugendgruppen und dergleichen verlagert werden (Hilfspropaganda). Es gäbe jedenfalls Mittel und Wege genug, um die eigentlichen Geldgeber und die Höhe der Beträge zu verschleiern.

Schon hieran zeigt sich, wie problematisch – man könnte fast sagen utopisch – es ist, den in Art. 21 des Grundgesetzes dem Gesetzgeber erteilten Auftrag allzu streng auszulegen und ihn mit allzu großer Akribie durchführen zu wollen. Eine gesetzliche Regelung aber wäre nicht gut, wenn das, was sie erzwingen will, sich nicht oder nicht im beabsichtigten Sinne durchführen ließe und wenn sie darüber hinaus zum Schwindel und zur politischen Heuchelei verleitet.

Ganz abgesehen hiervon halte ich eine Ursprungsnachprüfung aus folgendem Grunde nicht für vertretbar: Eine individuelle Auskunftspflicht stellt die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in Frage. Es kann nicht im Sinne des Grundgesetzes liegen, durch eine im Endergebnis infolge individueller Nennung der Geldgeber eintretende Verstopfung von Geldquellen die Parteien in ihrer politischen Wirkungsmöglichkeit zu beeinträchtigen, da doch das Grundgesetz selbst die politische Funktion der Parteien ausdrücklich anerkennt und bestätigt. Es ist daher in der Tat zu fragen, ob denn eine zu weitgehende und zu strenge Auslegung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 noch mit der Verfassung zu vereinbaren wäre. Denn aus Art. 21 ist nicht zu entnehmen, daß er auch eine Ermächtigung gibt, die Zuwendungen an Parteien einzuschränken.

Der Grat, auf dem der Gesetzgeber nun dem Auftrag des Grundgesetzes nachkommen kann, dürfte daher sehr schmal sein. Auf der einen Seite steht die Anerkennung der Parteien als Träger der politischen Willensbildung einschließlich der Notwendigkeit, sich finanzieller Quellen zu bedienen, auf der anderen Seite die verpflichtende Kraft des Gebotes einer öffentlichen Rechenschaftslegung über die Herkunft der Mittel. Die Forderung nach einer Verfassungsrevision in diesem Punkt wäre angesichts der Schwierigkeit, eine beiden Seiten gerecht werdende Lösung zu finden, nicht ganz unberechtigt.

Angesichts der Problematik dieser Lage wäre es daher wohl zu rechtfertigen, wenn der Gesetzgeber sich zunächst auf rahmengesetzliche Bestimmungen beschränken würde, die neben einer Aufstellung über die allgemeine Herkunft der Mittel ohne Namensnennung vor allem Grundsätze über die Sicherung vor korrumpativen Mißbräuchen bei der Parteifinanzierung enthalten müßten.