Erster Beratungsgegenstand:

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

1. Bericht von Professor Dr. *Michael Stolleis,* Frankfurt a.M.

Inhalt

Seite

I. „Parteienstaatlichkeit" seit den sechziger Jahren 8
1. Normalität des Parteienstaats 8
2. Bilanz der Entwicklung 9
3. Symptome der Unruhe; Fragestellung 12
4. Ausgangspunkte einer „Krisendiagnose" 13
a) Die Stellung der Parteien im Willensbildungsprozeß 13
b) Verfassungsrechtliche Grundlagen 14

II. „Krisensymptome"? 16
1. Vertrauenskrise – Parteiverdrossenheit 17
2. Bürgerinitiativen 19
3. Verbände 20
4. Terrainverlust 21

III. „Parteienstaatliche" Machterweiterung 22
1. Patronage und Proporz 23
a) Das Faktum 23
b) Die verfassungsrechtliche Lage 24
2. Schwächung des Konkurrenzprinzips 26
a) Die kommunale Ebene 27
b) Neue Parteien 27
3. Diäten und Parteifinanzierung 30
a) Abgeordnetenleitbild und Diäten 30
b) Die Parteifinanzierungsnovelle v. 23.12.1983 31

IV. Parteienleitbild und Vorschläge 33
1. Bürgerengagement und kritische Öffentlichkeit 33
2. Parlamentsarbeit, Selbstkontrolle des Parlaments 34
3. Korrekturen im Willensbildungsprozeß, insbesondere Koppelungen zwischen repräsentativen und plebiszitären Wahrnehmungsformen der Staatsgewalt 35
4. Leitlinien künftiger Finanzierung 38
5. Schluß 39

I. „Parteienstaatlichkeit" seit den sechziger Jahren

1. Normalität des Parteienstaats

Die politischen Parteien sind als Begleitphänomen des demokratischen Verfassungsstaats entstanden. Ihre *Lebensluft* ist die öffentliche und ungehinderte Auseinandersetzung, ihre *Spielregel* das allgemeine Wahlrecht und ihr wichtigster *Aktionsraum* das Parlament. Über das Parteiensystem eines Landes zu sprechen bedeutet, den dort praktizierten Typus von Demokratie zu konkretisieren[1].

Auf dem Weg von der konstituionellen Monarchie zum demokratischen Verfassungsstaat sind die Parteien vom Rand der Illegalität oder Duldung in das Zentrum des Verfassungsrechts gerückt[2]. Daß sie im Grundgesetz in der Nachbarschaft von Volkssouveränität, Demokratie und Gewaltenteilung plaziert wurden, ist kein Zufall[3]. Das „Versteckspiel des Staatsrechts gegenüber den Parteien", von dem Radbruch 1930 sprach[4], hat also aufgehört. Das Gesetz bezeichnet sie als „verfassungsrechtlich notwendige Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung" und weist ihnen eine „öffentliche Aufgabe" zu (§ 1 Abs. 1 PartG). Rechtsprechung und Lehre haben von „Kreations-", „Vorformungs-" und „Integrationsorganen", „Bindegliedern", „Zwischenkörpern", „Transmissionsriemen", „notwendigen Handlungseinheiten", „Flaschenhälsen", „Sprachrohren" und „Zahnrädern" gesprochen[5].

---

[1] *W.Henke*, BK Zweitbearb.Art.21 (1975), Rdn. 12ff.; *D.Grimm*, Die politischen Parteien, Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, 317, 319 (Parteienrecht als „abhängige Variable des Demokratieprinzips"); *K.Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1984², 435. Klassischer Ausgangspunkt: BVerfGE 1,224: „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat" im Anschluß an *H.Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 1929², 18 „Die Demokratie ist notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat".

[2] Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 1957, 1–27; *H.Kaack*, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, 1971; *L.Albertin/W.Link* (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland, 1981.

[3] *W.Matz*, in: E.Forsthoff/K.Loewenstein, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, 1950, 41; JöR NF 1 (1951), 202.

[4] *G.Radbruch*, in: G.Anschütz/R.Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, 1930, 289f.

[5] Die literatischen Belege zu diesen Metaphern, die hier nicht aufgeführt werden sollen, reichen von *Georg Jellinek* bis zur Gegenwart. Die Terminologie des BVerfG schwankte bekanntlich. Vgl. jetzt etwa BVerfGE 52, 63, 82; 60, 53 (66).

Parallel zu dieser Verarbeitung und inneren Akzeptierung des Parteienwesens ist auch die Weimarer Formel vom „Parteienstaat"[6] in das Vokabular der Bundesrepublik eingegangen[7]. Heute ist es „Gemeingut von Soziologie, Politologie und Staatsrechtswissenschaft, die (westlichen) Demokratien als Parteienstaaten zu kennzeichnen"[8]. Von speziell deutscher „Prüderie"[9] kann nicht mehr gesprochen werden, wenn auch unverkennbar ist, daß „Parteienstaat" einen negativen Beigeschmack hat, nicht zuletzt in der Formulierung „Parteienstaatlichkeit", wie sie unser Thema enthält.

2. *Bilanz der Entwicklung*

Vor 27 Jahren wurde auf der Wiener Tagung die „verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat" behandelt[10]. Die damals diskutierten Grundlagenprobleme sind zwar weiter präsent, aber die Perspektiven haben sich gewandelt. Die These der prinzipiellen Unvereinbarkeit von Parteienstaat und repräsentativer Demokratie wird so nicht mehr vertreten, verfassungsprozessuale Fragen sind wenig aktuell[11], Parteiverbotsverfahren hat es seit 30 Jahren nicht mehr gegeben. Wir können also heute einen größeren Fundus empirischen Materials, gesicherter Rechtsprechung und normativer Vorordnung dieses sensiblen Bereichs als damals voraussetzen.

a) In der politischen Realität gab es eine dauerhafte Konzentration auf wenige Volksparteien[12], die systematisch Profilverwischung betrie-

---

[6] Erstmals wohl *O.Koellreutter*, Die politischen Parteien im modernen Staate, 1926; *ders.*, Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, 1927; auf ihn reagierend *H.Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1927, 1930[2].

[7] *G.Leibholz*, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, Verhandl. d. 38. DJT (1950); *ders.*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 1967[3] (Nachdr. 1974) 71ff.

[8] *Stern* (Fn. 1), 435.

[9] *Radbruch* (Fn. 4), 288.

[10] *K.Hesse/G.E.Kafka*, VVDStRL 17 (1959), 11ff., 53ff.

[11] a.A. *W.Henke*, Die Parteien und der Ämterstaat, NVwZ 1985, 616, 619 zum Organstreitverfahren für Parteien, wie zuvor schon *ders.*, BK (Fn. 1), Rdn. 29.

[12] Die Formel „Volkspartei" ist wohl erstmals vom Zentrum in einem Wahlaufruf von 1903 verwendet worden. Zur Nachkriegsentwicklung siehe *O.Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, PVS 1965, 20; *Kaack* (Fn. 2); *T.Burkett*, Parties and Elections in West Germany. The Search for Stability, 1975; *W.D.Narr* (Hrsg.), Auf dem Weg zum Einparteienstaat, 1977; *A.Mintzel*, Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit, 1983; *W.Schönbohm*, Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950–1980, 1985.

ben, um die Wechselwähler zu gewinnen. Das ideologische Element schien sich endgültig in integrativer Interessenprogrammatik aufzulösen. Die Gruppenkämpfe verlagerten sich in den Binnenraum der Großparteien[13]. Auch die seit langem beobachteten Tendenzen zum bürokratischen Zentralismus der Parteien und zur Herausbildung eines reinen Typus von „Berufspolitikern" waren scheinbar stabil[14].

b) Rechtsprechung und Lehre entwickelten vor diesem Hintergrund aus Art. 21, 38 und 3, 20 und 28 GG die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteienwesens[15]. Die gesetzliche Implementierung des Parteienstaats, die Max Weber noch für unmöglich halten wollte[16], machte Fortschritte, primär durch das Parteiengesetz von 1967[17], sekundär durch Wahlrecht und Parlamentsrecht, durch das Recht der Richterwahl, durch die Rundfunkgesetze und -verträge sowie durch die normative Anerkennung der Mitwirkung von Parteivertretern oder Parlamentariern in Gremien und Beiräten[18].

c) Charakteristisch für die schrittweise Ausformung des Parteienrechts war die Dialektik zwischen parteienstaatlichen Realitäten und

---

[13] *M.-Ch.Zauzich*, Parteien im Wandel, 1976; *N.Diederich*, Zur Mitgliederstruktur von CDU und SPD, in: *J.Dittberner/R.Ebbighausen* (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, 1973, 35; *H.Döring/G.Smith* (Hrsg.), Party Government and Political Culture in Western Germany, 1982.

[14] *R.Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1925[2] (Nachdr. 1957); *M.Weber*, Staatssoziologie, 1966[2], 50; *S.Neumann* (Hrsg.), Modern Political Parties, 1965[5]; *M.Duverger*, Die politischen Parteien, 1958[3] (dt. n.d. 2. Aufl.); *U.Scheuner*, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, DÖV 1958, 641, jetzt in: *G.Ziebura* (Hrsg.), Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, 1969, 107; *K.Lenk/F.Neumann* (Hrsg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien, 1968; *D.Herzog*, in: Dittberner/Ebbighausen (Fn. 13), 109.

[15] Exemplarisch *Bericht* (Fn. 2); *Hesse* (Fn. 10); *Scheuner* (Fn. 14); *E.Friesenhahn*, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, 1969. Ein Jahrzehnt später *W.Henke*, Bestand und Wandel im Recht der politischen Parteien, DVBl 1979, 369. Zusammenfassend *Grimm* (Fn. 1), 319ff.; *Stern* (Fn. 1), 456ff.

[16] *M.Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1972[5], 838.

[17] Gesetz über die politischen Parteien (PartG) vom 24. Juli 1967, BGBl I, 773, zuletzt geändert d. Ges. v. 22. Dezember 1983, BGBl I, 1577.

[18] Auf Bundesebene vgl. z.B. die Verwaltungsräte bei Bundesbahn (§ 10 BBahnG) und Bundespost (§ 5 PostverwG), die Beiräte bei den Landeszentralbanken (§ 9 BBankG), den Konjunkturbeirat (§ 18 StabG), den Beirat für Raumordnung (§ 9 RaumOG), den Statistischen Beirat (§ 4 StatistikG). Auch wo die Parteien nicht erwähnt werden, wie überwiegend, ist ihr Einfluß durch den Auswahlmodus gesichert.
Auf Landesebene finden sich parallele Gremien in den Rundfunkgesetzen, Sparkassengesetzen, Naturschutzgesetzen, Denkmalschutzgesetzen, Landesplanungsgesetzen.

altliberalen Leitbildern[19]. Gerhard Leibholz hat die Kluft zwischen jenen Leitbildern und dem Parteienstaat zwar überzeichnet[20], aber Anpassungsprozesse der Theorie waren in der Tat notwendig, wollte sie nicht den Kontakt mit der Realität des Parteienstaats verlieren. So mußte das Bild des überparteilichen Staates und seines Beamtentums neu formuliert werden, nachdem die „Kreation" der Staatsorgane ohne Parteien nicht mehr möglich war. Die Grenzlinie der Gewaltenteilung verlief nun weniger zwischen den klassischen Staatsfunktionen als zwischen Regierungskoalition und Opposition – mit typischen Brechungen dieser Grenzlinie durch unterschiedliche Rückhalte in den Bundesländern[21]. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft[22], historisch die Vorbedingung für die Entstehung von Parteien, wurde gerade durch die Konstitutionalisierung der Parteien relativiert: Parteien erschienen als Musterbeispiele der „Vermittlung", da sie mit ihren Wurzeln in der Gesellschaft gründeten, mit ihren Wipfeln aber bereits Verfassungsorgane wurden. Dementsprechend schien auch die Zuordnung der Parteien nicht mehr auf den Gegensatz „Ämterstaat versus freie Gesellschaft" reduzierbar[23], ebenso wie man umgekehrt vor einer vollständigen Etatisierung der Parteien zurückscheute.

In dieser Lage allmählicher Verarbeitung der neuen Wirklichkeit durch die Theorie verfuhr man in Einzelfragen pragmatisch, sprach von „Spannungsverhältnissen" und half sich mit der Abwägung im Einzelfall, so etwa für das Verhältnis von Art. 21 und Art. 38 Abs. 1 S. 2[24], so für das Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 und 33 Abs. 5 GG[25]. Ähnliche Zwischenlösungen gab es auch bei der Parteifinanzierung[26] und bei der Ziehung der Grenzlinie zwischen Wahlwerbung und Öf-

---

[19] So *Triepel* (Fn. 6); *Forsthoff* (Fn. 3); *H.Hofmann*, Parlamentarische Repräsentation in der parteienstaatlichen Demokratie, Mitt. d. dt. Patentanwälte 1985, 110.

[20] Oben Fn. 7. Zur Kritik *P.Haungs*, Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, 12ff. m.w.N.

[21] *H.-P.Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 1974, 37ff.; *H.Meyer*, VVDStRL 33 (1975), 87ff.; *D.Th.Tsatsos/M.Morlok*, Parteienrecht, 1982, 199ff.; *Stern* (Fn. 1), 1022ff.

[22] *K.Hesse*, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, DÖV 1975, 437; *W.Schmidt*, Die Entscheidungsfreiheit des einzelnen zwischen staatlicher Herrschaft und gesellschaftlicher Macht, AöR 101 (1976), 24.

[23] Die traditionelle Position jetzt wieder bei *Henke* (Fn. 11).

[24] *Th.Oppermann/H.Meyer*, VVDStRL 33 (1975), 51ff., 93ff.; *B.Guggenberger* u.a. (Hrsg.), Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit, 1976; *H.Sendler*, Abhängigkeiten der unabhängigen Abgeordneten, NJW 1985, 1425.

[25] BVerfGE 39, 334, 357ff.

[26] Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, 34ff.

fentlichkeitsarbeit[27]. Grundlage aller dieser Abgrenzungen war der Konsens über die Zusammengehörigkeit von repräsentativer Demokratie und Mehrparteiensystem, über die Fundamentierung beider in den Kommunikationsgrundrechten und im Demokratieprinzip sowie über die dem Parteiwesen zugrundeliegende normative Trias von Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit (K. Hesse).

3. Symptome der Unruhe; Fragestellung

Blickt man heute zurück, dann erschienen aber schon seit den sechziger Jahren Symptome der Unruhe. Sie kamen aus den langfristigen Verschiebungen des Parteiensystems nach dem Ende der Großen Koalition[28], aus den Spannungen zwischen Bundes- und Länderebene im Parteienwesen[29] und aus einer Verlagerung der Hauptströme der politischen Willensbildung. Sie kamen für das Staatsrecht aber auch aus den Nachbarwissenschaften der Parteiensoziologie und Politologie. Allenthalben wurde spürbar, daß sich der Parteienstaat veränderte. Das Wachstum der Bürgerinitiativen, das Auftreten der „GRÜNEN", die „Flick-Affäre", der Amnestie-Versuch und die jüngste Novelle zum Parteiengesetz haben dies ins allgemeine Bewußtsein gehoben. Schnell wurde von der Krise des Parteienstaats gesprochen, oft ohne Unterscheidung zwischen Oberflächenerscheinungen und echten Krisensymptomen.

In dieser Situation soll untersucht werden, ob der in Politik und Verfassungsrecht akzeptierte und eingewurzelte „Parteienstaat" krisenhafte Erscheinungen hervorgebracht hat, die den „demokratischen Verfassungsstaat" bedrohen oder jedenfalls seine Funktionsfähigkeit ernsthaft beeinträchtigen. Hierzu wird ein sowohl empirisch begründetes als auch normativ geordnetes Bild des „demokratischen Verfassungsstaats" vorausgesetzt. Eine neue „Theorie des Parteienstaats" wird es dabei nicht geben, nicht aus Desinteresse an der Theorie, sondern weil der explikative Wert von Parteientheorien gering bleibt, wenn sie nicht eng mit der politischen Realität verbunden sind; staats-

---

[27] BVerfGE 44, 125, 141; 63, 230, 243; 65, 227. Vgl. dazu *P.Häberle*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zwischen Parteien- und Bürgerdemokratie, JZ 1977, 361 (wiederabgedr. in: *ders.*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 1978, 526ff.).

[28] *J.Dittberner*, in: Dittberner/Ebbighausen (Fn. 13), 469; *H.Kaack/R.Roth* (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parteiensystems, Bd. 2, 1980 m.w.N. So auch *P.C.Mayer-Tasch*, Die Bürgerinitiativbewegung, 1981[4], 42ff.

[29] *W.Hennis*, Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie, in: R.Löwenthal/H.-P.Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, 1974; *G.Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 1976.

rechtlich verbindliche Sätze können aus ihnen ohnehin nicht abgeleitet werden. Außerdem meine ich, daß es derzeit wichtiger ist, zunächst einmal eine Vergewisserung über die Fakten jener im Thema vorausgesetzten „Parteienstaatlichkeit" zu suchen.

4. Ausgangspunkte einer „Krisendiagnose"

a) Die Stellung der Parteien im Willensbildungsprozeß

Der Parteienstaat der Bundesrepublik, wie er sich nach einer Generation praktizierter Demokratie darstellt, ruht auf einem nunmehr seit hundert Jahren erkennbaren Zug zum Interventions-, Leistungs- und Massenverwaltungsstaat[30]. Seine politischen Kraftzentren liegen weniger in den Parteien als in der Industrie[31], in gut organisierten Interessenverbänden[32] sowie in den Massenmedien[33]. Dem entspricht im Willensbildungsprozeß die Konzentration auf wenige Großparteien[34], um die sich heute allerdings Konkurrenten und „Störenfriede" sammeln. Interventions- und Verbändestaat einerseits, Parteienstaat andererseits sind zwei Seiten derselben Medaille[35]. Die Parteien sind nicht die eigentlichen Machthaber – so ist „Parteienstaat" oft mißverstanden worden – aber die Kräfte der politischen Willensbildung benutzen, wenn sie nicht auf direktem Weg über Exekutive und Kabinett zurechtkommen[36], das Medium der Parteien, um im Parlament oder auf

---

[30] *L.Gall*, Zu Ausbildung und Charakter des Interventionsstaats, HZ 227 (1978), 552; *M.Stolleis*, Sozialversicherung und Interventionsstaat 1881–1981, in: 100 Jahre Deutsche Sozialversicherung, 1982, 60.

[31] *E.Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, 1971, dessen Bestandsaufnahme man zustimmen kann, ohne seine resignative Negation der Staatsqualität der Bundesrepublik Deutschland zu billigen. S. auch *G.Leibholz*, Zum Parteiengesetz von 1967, Festschr. A.Arndt, 1969, 197: „Nicht vom Staat, sondern von den an bestimmten, gesellschaftlich partikularen Interessen orientierten Verbänden, Unternehmen und finanzkräftigen Einzelpersonen wird in Wirklichkeit heute die Selbständigkeit der Parteien . . . in Frage gestellt."

[32] *Bericht* (Fn. 2), 79ff.; *K.v.Beyme*, Interessengruppen in der Demokratie, 1971[3]; *R.Steinberg* (Hrsg.), Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft, 1985.

[33] *U.Scheuner*, Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, Festschr. A.Arndt, 1969, 385; *H.-P.Riese*, Der Griff nach der vierten Gewalt, 1984; *M.Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985. Siehe auch unten Fn. 78.

[34] *E.Denninger*, Staatsrecht, Bd. II, 1979, 43.

[35] Ähnlich *Hesse* (Fn. 10), 18; *Steinberg* (Fn. 32), 240f.

[36] Speziell die Großindustrie wählt bei ihren Vorstößen zu konkreten Gesetzesvorhaben nicht den Weg über die Parteien. Die direkte Ansprache der Exekutive, evtl. auch zur Erzielung außerrechtlicher Arrangements (z.B. Reduzierung des Werbeaufwands, Kostendämpfung im Gesundheitswesen, Herausnahme bestimmter Stoffe aus Produkten) verspricht – übrigens traditionell – größeren Erfolg.

anderen Feldern des Parteieinflusses zu verbindlichen Entscheidungen zu gelangen.

Die Parteien haben bei der politischen Willensbildung kein Monopol, ja vielleicht nicht einmal mehr eine dominierende Stellung. Während 1963 ein Beobachter feststellte, die Wählerschaft habe „bisher keine Formen der Mitwirkung entwickelt, die es ihr gestatten würden, sich außerhalb und neben den Parteien artikuliert zu äußern"[37], zeigt sich heute ein anderes Bild: neben den Parteien bietet sich eine breite Palette regionaler und überregionaler Gruppen und Organisationen, die neben dem schwerfälligen und wenig transparent erscheinenden parlamentarischen System[38] agieren. Diese autonomen Zellen politischer Willensbildung sind beweglich, auf ihr jeweils eigenes Ziel fixiert, also im Prinzip nicht auf Konsens, Kompromiß oder Dauerhaftigkeit angelegt. Die von ihnen erzeugten überschießenden Energien werden vom Repräsentativsystem nicht mehr zureichend verarbeitet. Nicht unzutreffend ist von do-it-yourself-Repräsentation gesprochen worden[39].

Auf den Parteien lastet doppelter Druck. Sie müssen an der Basis der Konkurrenz anderer aktiver Teilnehmer am Willensbildungsprozeß standhalten und sie haben die undankbare Aufgabe der Legitimitätsbeschaffung für die dem Bürger lästigen staatlichen Entscheidungen. Dieser Druck verringert sich erst, wenn sie den Schritt vom „Markt" in das „Parlament" machen. Dort sind sie im wesentlichen unter sich und können sich der Mechanik der Selbstdarstellung von Regierung und Opposition samt informalen Querverbindungen überlassen.

b) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Verfassungsrechtlich bedeutet dies, daß man – trotz aller Hinweise auf „Verflechtungen" und auf den „prozeßhaften" Charakter der Willensbildung – zwischen der politischen Willensbildung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG analytisch unterscheiden muß[40]. Ein geschlossenes, formstrenges System und ein offenes nichtförmliches System sind miteinander verzahnt. Die Unterscheidung von „Staats- und Volkswillensbildung"[41] mag terminologisch nicht glücklich sein, weil

---

[37] *U.Lohmar*, Innerparteiliche Demokratie, 1963, 34.

[38] *W.Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, 1973²; Insider-Beobachtungen hierzu bei *D.Lattmann*, Die Einsamkeit des Politikers, 1977.

[39] *B.Guggenberger/U.Kempf*, Bürgerinitiativen und repräsentatives System, 1984², 182.

[40] *Stern* (Fn. 1), 615f. m.w.N.

[41] BVerfGE 8, 104, 113, 115f.; 20, 56, 98f., wo jedoch ausdrücklich auf vielfältige Verschränkungen hingewiesen wird.

sie falsche Dichotomien und faktische Trennbarkeit suggeriert. Analytisch verstanden ist sie zutreffend; das geltende Verfassungsrecht setzt sie voraus.

Die Parteien sind in beiden Systemen verankert: Im geschlossenen, formstrengen System, in dem sie als Monopolisten auftreten, durch ihre klassischen Aufgaben der Programmpräsentation, Kandidatenauswahl und Listenbildung, durch Wahlkampf und Wahl, Fraktions-, Koalitions- und Regierungsbildung; dort sind sie den Prinzipien der repräsentativen Demokratie, den Grundsätzen des Wahl- und Parlamentsrechts unterworfen, insbesondere dem – bekanntlich teilweise modifizierten – Gebot strenger Chancengleichheit[42]. Im offenen, nichtförmlichen System sind die Parteien lediglich „Mitwirkende" in Konkurrenz zu Verbänden, Bürgerinitiativen, Kirchen, Massenmedien und anderen Mitgestaltern der öffentlichen Meinung[43]. Tragender Boden dieses offenen Systems sind insbesondere die Kommunikationsgrundrechte (Art. 4, 5, 8, 9, 17 GG) mit ihrer oft betonten Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Demokratie.

Die Parteien spielen also eine Doppelrolle, und zwar im Repräsentativsystem mit großer Routine, dagegen in der Arena der politischen Willensbildung mit wachsenden praktischen Schwierigkeiten, von denen noch die Rede sein wird. Auf der theoretischen Ebene zeigt sich, daß die Leibholz'sche Identifizierung von Volk und Parteivolk und seine Dichotomie von Repräsentativsystem und Parteienstaat, die von Anfang an durch Überspitzung, Realitätsferne und überholte philosophische Prämissen in einer Schieflage war, heute vollends problematisch geworden ist. Repräsentativsystem und Parteienstaat sind durchaus vereinbar[44]. Auch die klassische Frage nach dem sog. freien Mandat im Parteienstaat ist beantwortbar, wenn man sieht, daß die Alternative zwischen „freiem" und „imperativem" Mandat so nicht besteht[45]. Art. 21 und ein auf seinen rechtlichen Gehalt konzentrierter

---

[42] *H.H.v.Arnim*, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85. Eine überzeugende Zusammenfassung der Parteiaufgaben in BVerfGE 60, 53 (66).

[43] *W.Schmidt*, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762ff.

[44] *U.Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, FS H.Huber, 1961, 222; *P.Badura*, BK Zweitbearb. Art. 38 (1966), Rdn. 26ff.; *K.I.Underberg*, Zur Wahlrechts- und Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, 1967, 222; *Haungs* (Fn. 20); *W.Hennis*, Überdehnt und abgekoppelt, in: *Chr.Grafv.Krockow* (Hrsg.); Brauchen wir ein neues Parteiensystem?, 1983, 34, 37; *U.K.Preuß*, AK-GG, 1984, Art. 21, Rdn. 14.

[45] *Badura* (Fn. 44), Rdn. 23–82; Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, 1976, Kap. 2 Abschn. 3, S. 75; *Stern* (Fn. 1), 1069ff.; *N.Achterberg*, Parlamentsrecht, 1984, 82ff.

Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG haben verschiedene Regelungsbereiche[46]. Parteipolitische Vorgaben, moralische und Interessenbindungen sind für das sozial integrierte Individuum „Abgeordneter" ebenso selbstverständlich wie intendierte Rechtswirkungen dieser Bindungen nichtig sind. Die dadurch vermittelte „Freiheit" des Abgeordneten ist weder ein „Fossil aus der verfassungsrechtlichen Steinzeit" (Morstein Marx), noch eine „faustdicke Lüge" (Karl Löwenstein), sondern notwendige Bedingung der Selbststeuerung des demokratischen Verfassungsstaats sowie – nicht unwichtig – ein gewisser Schutz im innerparteilichen Willensbildungsprozeß[47]. Die Vereinbarkeit von repräsentativer Demokratie und Parteienstaat setzt freilich voraus, „repräsentative Demokratie" nicht als starres, historisch abgeschlossenes Ideal, sondern als wandlungsfähigen Typus unter den Bedingungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts zu verstehen.

II. „Krisensymptome"?

Bei der Verwendung der Worte „Krisensymptome" und „Krise" ist Vorsicht geboten. Wer seine politischen Ideale vor den düsteren Hintergrund der Realität stellt, sieht überall „Krisensymptome", sieht das Gemeinwesen im „Parteiensumpf" versinken[48] und kann aus Mißständen Anzeichen des Verfalls herauslesen, ja die „Selbstzerstörung" des demokratischen Verfassungsstaats prophezeien[49].

Meine Sicht der Dinge ist weniger dramatisch und im ganzen zuversichtlicher, was Flexibilität und Reaktionsfähigkeit des Parteiensystems angeht. Es geht zunächst wohl eher um „Fehlentwicklungen" als um eine „Krise". Außerdem sollten Fehlentwicklungen der *Parteien* nicht kurzerhand in solche des demokratischen Verfassungsstaats umformuliert werden; denn die Parteien sind nicht der Staat und der Untergang einer Partei stürzt nicht den Staat um, sondern führt erfahrungsgemäß nur zu einer Neugruppierung der Kräfte. Weist dagegen das Parteiensystem als Ganzes Funktionsstörungen oder tiefgreifende Störungen seiner Akzeptanz auf, dann hat allerdings die Rede von den „Krisensymptomen des demokratischen Verfassungsstaats" ihre Berechtigung.

---

[46] *Hofmann* (Fn. 19); *Preuß*, AK-GG, (Fn. 44), Art. 21, Rdn. 56, der mit Recht von einer Überfrachtung des Art. 38 I 2 GG spricht.

[47] Grundlegend *Badura* (Fn. 44), speziell Rdn. 70; *H. Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1972, 192ff.

[48] *M. Kloepfer*, Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien, in: Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand, 1984, 64.

[49] *W. Leisner*, Demokratie – Selbstzerstörung einer Staatsform?, 1979.

1. Vertrauenskrise – Parteiverdrossenheit

In diesem Sinne wird seit einigen Jahren mit steigender Intensität von „Vertrauenskrise", „Parteiverdrossenheit" und einem „Legitimationstief der etablierten Parteien" gesprochen[50]. Die dazu gesammelten Beobachtungen betreffen nicht nur die Einstellung der Wähler, sondern auch Frustrationen und Apathie der Parteimitglieder[51]. Seit etwa zehn Jahren dienen diese Stichworte als Erklärung für das rasche Wachstum der Bürgerinitiativen[52] sowie seit fünf Jahren für den Aufstieg der „GRÜNEN"[53].

Tatsächlich stagniert das Engagement in den Parteien und es geht in der jüngeren Generation sogar zurück[54], trotz gleichbleibend hoher Wahlbeteiligung. Als Gründe werden genannt: „mangelnde Offenheit (der Parteien) zur Gesellschaft" und „ungenügende Sensibilität für neuartige Probleme"[55], Dickfelligkeit gegenüber öffentlicher Kritik, kurzatmiges taktisches Denken, verhüllt durch eine phrasenhafte, mediengerechte Sprache, „ungenierte Okkupation der Ämter"[56] und Mangel an „moralischer Sauberkeit". Der Bürger, der seine politischen Repräsentanten vornehmlich am Fernsehschirm – also bereits in interpretierter Form – erlebt, registriert Diskrepanzen zwischen Reden und Handeln, erfährt von Korruption, Scheingeschäften, günstigen An-

---

[50] Vom „Ende des Parteienstaats" wurde zuerst wohl 1962 gesprochen (vgl. z.B. *E.Krippendorf*, in: Der Monat 160 [1962], 64), von der „Legitimationskrise des Parteiensystems" 1973 (Fn. 13). 1978 kam die „Vertrauenskrise" hinzu (*H.Kremendahl*, Vertrauenskrise der Parteien? Parteien zwischen Verfassungsauftrag und Parteienverdrossenheit, 1978). Vgl. nunmehr *N.Lammert*, Das Phänomen der „Staatsverdrossenheit" und die Strukturdefekte der Parteien in: aus pol. u. zeitgesch. B 25/75, 3; *M.Küchler*, Staats-, Parteien- oder Politikverdrossenheit?, in: J. Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien, 1982, 39; *Krockow* (Fn. 44); *K.M.Meessen*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats, NJW 1985, 2289 m.w.N.

[51] *Kaack* (Fn. 2), 470ff. S. auch *H.Oberreuter*, Parteien – zwischen Nestwärme und Funktionskälte, 1984[2].

[52] Siehe unten Fn. 63 sowie *H.Abromeit*, Parteiverdrossenheit und Alternativbewegung. Thesen zur Weiterentwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik, PVS 23 (1982), 178.

[53] S. unten Fn. 97 sowie *O.Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat, DÖV 1983, 217/224, Anm. 50 m.w.N.

[54] *R.O.Schultze*, Wählerverhalten und Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: Westeuropas Parteiensysteme im Wandel, 1983, 11; die Bereitschaft zum Parteieintritt, die 1952 bei 7% lag, stieg bis 1976 (16%) und ist seither wieder gefallen (1980: 13%), vgl. *E.Noelle-Neumann/E.Piel* (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1978–1983, 1983, 344.

[55] *Grimm* (Fn. 1), 345.

[56] *R.v.Weizsäcker*, Krise und Chancen unserer Parteiendemokratie, in: aus pol. u. zeitgesch. B 42/82, 3 (5).

geboten und „Landschaftspflege", und er wartet vergebens auf den fälligen Rücktritt. Er beobachtet die Versuche, dies alles durch Selbst-Amnestien[57], prozedurale Winkelzüge und skandalöse Gedächtnislükken vor Untersuchungsausschüssen zu vertuschen. Er lernt, daß die Antwort darauf, „welche einflußnehmenden Gruppen, Verbände oder Privatpersonen hinter den Parteien stehen"[58], den Parteipolitikern nur durch Staatsanwalt und Presse abgerungen werden kann. Er befürchtet schließlich, daß vor lauter Betriebsamkeit die wesentlichen Fragen der Zukunft nicht einmal mehr gesehen werden. Jugendliche verschärfen dieses Mißbehagen noch durch den üblichen Generationenkonflikt, indem sie etabliertes System und Erwachsenenwelt identifizieren[59].

Nun ist „Parteiaversion" ein „Erbgut politischer Kultur in Deutschland"[60]. Rousseauistische Identitäts- und Harmoniewünsche, das über „Parteigezänk" und „Zerrissenheit" schwebende neutrale und souveräne „Ganze", die „Volksgemeinschaft", ein idealistisch verstandenes „Gemeinwohl" sind tief in der Geschichte verwurzelte Leitbilder auch des staatsrechtlichen Denkens. Häufiger als anderswo wird bei uns von den Parteien „Weltanschauung", „geistige Orientierung" und „Nestwärme" verlangt. Versagen die Parteien hier, wie es kaum anders sein kann, dann schlägt ihnen Enttäuschung entgegen.

Aber selbst wenn man die tradierte Parteienaversion beiseiteläßt und überzogene Ansprüche an die Parteien dämpft[61], bleibt ein nicht wegzudiskutierender Rest. Die derzeit langsam in die Tiefe sickernde Vertrauenskrise gegenüber den Parteien, die als Faktum vielfach belegt ist, bleibt beunruhigend. Sie führt nicht nur zur Auszehrung der Parteien, sondern bedroht auch das Kernstück der Legitimität des modernen Staates, der in Ermangelung metaphysischer Verankerungen davon lebt, daß bestimmte grundlegende Werte und Spielregeln durch wechselseitiges Vertrauen außer Streit gestellt werden und daß jedes

---

[57] *Chr. Graf v. Pestalozza*, Die Selbstamnestie, JZ 1984, 559.

[58] BVerfGE 20, 56, 106.

[59] Jugend in Europa (Shell-Studie), 3 Bde., 1977; *W. Rudzio*, Systemaversionen bei linksorientierten Jugendlichen. Sozialisationsschwächen der deutschen Demokratie, in: aus pol. u. zeitgesch. B 50/84, 27; *W. B. Bürklin*, Grüne Politik. Ideologische Zyklen, Wähler und Parteiensysteme, 1984. – Weit überzogen *J. Bopp*, Demokratie ohne Jugend? in: Krockow (Fn. 44), 47ff.

[60] *H. Scheer*, Parteien contra Bürger? Die Zukunft der Parteiendemokratie, 1980³, 163ff. Hierzu auch *K. F. Kindler*, Der Antiparteienaffekt in Deutschland, in: Gesellschaft – Staat – Erziehung, 1958, 107; *H. Wasser*, Parlamentarismuskritik vom Kaiserreich zur Bundesrepublik, 1974.

[61] Desgleichen an die von den Parteien präsentierten Parlamentarier; denn Antiparteiliches und Antiparlamentarisches gedeiht vor allem auf dem Hintergrund von „ideellen Überhöhungen und unerfüllbaren Anforderungen", *K. Eichenberger*, Der Staat der Gegenwart, 1980, 510.

parteilich organisierte Interesse eine faire Chance der Durchsetzung hat. Jede Vertrauenskrise schwächt die essentielle Vermittlungs- und Legitimationsleistung der Parteien, darüber hinaus aber auch ihr Quasi-Monopol bei der Rekrutierung des staatlichen Führungspersonals; denn „Parteiverdrossenheit" läßt Politik zum „unehrlichen Gewerbe" verkommen[62]. Die Weimarer Erfahrungen mit der Verächtlichmachung von „Parteipolitik" sollten hier lebendig gehalten werden.

2. *Bürgerinitiativen*

Die „Parteiverdrossenheit" hat nun nicht nur den Parteien Abbruch getan, sondern ist ein wesentliches Stimulans für das Wachstum der *Bürgerinitiativen* geworden[63]. Noch vor einigen Jahren waren weder Wort noch Sache bekannt[64]. Heute sind rd. fünf Mio. Bürger in ihnen organisiert, sie haben also die Parteien mit ihren etwa zwei Mio. Mitgliedern weit überrundet[65]. Die mit ihrem Grundtypus verbundene, dezentrale und begrenzte „Politisierung des Konkreten" ist vielfach analysiert worden, ebenso ihre Mittelstandsorientierung und ihre vom reinen Altruismus bis zum krassen Egoismus reichende Bandbreite der Interessen.

Das gleiche zeigt sich auf der überregionalen Ebene, die von einem zweiten Typus der Initiativen besetzt wird. Hier dominieren die Grundsatzfragen (Umwelt, Friedenssicherung, Soziales), und die Mobilisierung der Mitglieder dient dazu, Kontrast- und Störprogramme gegenüber den sog. „Etablierten" zu entwickeln. Dabei verschwimmen die Grenzen sowohl zu Verbänden wie zu den Gruppen, die Fundamentalopposition betreiben und selbst Parteiform annehmen. Ihr Verhältnis zu den Parteien ist komplex. Auf der einen Seite entlasten sie die Parteien, ergänzen sie oder dienen als „Frühwarnsysteme" für neue Probleme[66]. Auf der anderen Seite rücken sie den Parteien zu Leibe,

---

[62] *E.Noelle-Neumann/E.Piel* (Fn. 54), 339ff., 419.

[63] *H.Grossmann* (Hrsg.), Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?, 1971; *G.F.Schuppert*, Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, AöR 102 (1977), 369; *W.Schmidt*, Bürgerinitiativen – politische Willensbildung – Staatsgewalt, IZ 1978, 293; *B.Guggenberger*, Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie, 1980; *P.C.Mayer-Tasch*, Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, 1981[4]; *B.Guggenberger/U.Kempf*, Bürgerinitiativen und repräsentatives System, 1984[2].

[64] *W.Schmidt* (Fn. 63), 293 Anm. 1.

[65] *H.Tallert*, Protest als Programm, in: aus pol. u. zeitgesch. B 26/80, 19 Anm. 8: 1138 regionale, 130 überregionale Initiativen.

[66] *B.Guggenberger*, Bürgerinitiativen: Krisensymptome oder Ergänzung des Systems der Volksparteien?, in: J.Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien, 1982, 190.

setzen sie unter Konkurrenzdruck und schaffen Handlungs- und Legitimationszwänge. Letzteres ist unproblematisch, ja begrüßenswert, soweit der Druck über Wählergemeinschaften und Oppositionsparteien in den staatlichen Willensbildungsprozeß mündet; es ist jedoch bedenklich, soweit sich dort antiparteiliche Affekte aufstauen und die Mentalität wächst, es genüge, gegenüber der Exekutive „Druck zu machen", um sich durchzusetzen. Oft wirken auch Symbiosen zwischen Massenmedien und Aktionsgruppen zusammen, nicht nur die regulären Kompetenzen und Verfahren, sondern auch die Parteien in ihrer Vermittlerrolle völlig zu überspielen.

3. Verbände

Dieses „Überspielen" der Parteien ist allerdings schon seit langem als Charaktermerkmal der Tätigkeit von *Verbänden* erkannt worden[67]. Sie sind historische und geistige Geschwister der modernen Massenparteien[68] und haben mit diesen immer in komplizierten Austauschverhältnissen gelebt. Daran hat sich im Prinzip in den letzten Jahrzehnten nichts geändert.

Dennoch zeigt sich ein gewisser Wandel. Verbände – übrigens auch Großunternehmen – sind heute voll professionalisierte Teilnehmer am Prozeß der politischen Willensbildung. Sie sind in der Lage, punktgenau und effektiv einzugreifen, weil sie, anders als die Parteien, sich langfristig auf *ein* Feld konzentrieren können. Sie können sich, wie man weiß, ganze Gruppen von Abgeordneten verpflichten, sie führen Propagandafeldzüge für bestimmte tarifpolitische Ziele, sie mobilisieren die Autofahrer der Nation, sie blockieren Grenzen mit Lastwagen, sie steuern Preisverhandlungen in Brüssel, sie vermögen durch die Formulierung eines Mottos für den Verbandstag die Außenpolitik zu stören und die Regierung zu desavouieren. Am wichtigsten ist schließlich, daß sie bei der täglichen Gesetzgebungsarbeit an der Seite der Ministerialbürokratie sitzen und dort Sachwissen aufbereiten oder vorenthal-

---

[67] *V.O.Key*, Politics, Parties and Pressure Groups, 1969[5]; *J.H.Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 1956, 1978[2], 232ff.; *H.J.Varain*, Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945 bis 1958, 1964; *O.Massing*, Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses, in: G.Kress/D.Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, 1972, 277; *M.W.Wambach*, Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände, 1971; *W.Rudzio*, Die organisierte Demokratie – Parteien und Verbände in der Bundesrepublik, 1977; *K.G.Tempel*, Parteien und Verbände in der pluralistischen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, 1979.

[68] *Steinberg* (Fn. 32), Einleitung.

ten, eigene Vorschläge vorlegen oder andere verhindern[69]. Die Parteibasis ist hierbei völlig ausgeschaltet.
Diese Alltagsphänomene haben Wandlungen der Theorie verursacht. Die Zeit der optimistischen Pluralismustheorien scheint vorbei zu sein. Die Ungleichgewichte und Blockierungen des Willensbildungsprozesses werden heute schärfer gesehen, speziell seit die Konstitutionalisierung des Verbändeproblems offenkundig mißlungen ist. Auch die fatalen Folgen für die Parteien kommen nun deutlich heraus. Sie haben nachdrücklich ausgesprochenen Wünschen wenig entgegenzusetzen, zumal wenn sie stark verschuldet sind oder politisch auf dünnem Eis stehen. Aufgrund ihrer breiten Interessenfächerung als „Volksparteien" und in ihrer Abhängigkeit vom nächsten Wahltermin, vor allem aber wegen ihrer Einbindung in Verantwortung und Kontrolle sind sie „strukturell unterlegen"[70]. Die ans Licht getretenen Tatsachen über die Spendenpraxis von Verbänden, z.T. in Zusammenhang mit Großunternehmen[71], sind weniger wegen der eventuellen Verletzung von Strafrecht, Steuerrecht oder Parteienrecht alarmierend als deshalb, weil die politische Eigensubstanz der Parteien weitgehend aufgezehrt zu sein scheint. Während das Parteiengesetz davon ausgeht, die Parteien sollten „die von *ihnen* erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen" (§ 1 Abs. 2 PartG), erscheinen sie im Verhältnis zu den Verbänden eher untergeordnet, als nützliche Vermittler für den Willen mächtiger Gruppen, soweit nicht die Kontakte ohnehin an ihnen vorbeilaufen.

4. Terrainverlust

Ein erster bilanzierender Blick auf die sog. „Parteiverdrossenheit" sowie auf die Teilnahme von Bürgerinitiativen und Verbänden am Willensbildungsprozeß zeigt: das Modell des „Sprachrohrs", das den Par-

---

[69] *U.Scheuner*, Politische Repräsentation und Interessenvertretung, in: Steinberg (Fn. 32), 143, 147.

[70] *E.Forsthoff*, Strukturwandlungen der modernen Demokratie, 1964, 13. Vgl. dazu auch oben Fn. 31 sowie *J.Weber*, Verbändestaat – oder was sonst?, in: *E.Jesse* (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik, 1980.

[71] Gemeint ist die durch Altbundespräsident *W.Scheel* vermittelte anonyme Millionenspende von *H.Horten* für die F.D.P. Vgl. im übrigen *H.W.Kilz/J.Preuss*, Flick: Die gekaufte Republik, 1983; *P.Kulitz*, Unternehmerspenden an politische Parteien, 1983; *ders.*, Die Spendenfinanzierung der politischen Parteien, DÖV 1982, 305; *P.Lösche*, Wovon leben die Parteien?, 1984 m.w.N.
Zur Spendenpraxis des Pharma-Verbandes vgl. Aktuelle Stunde im Bundestag, in: Das Parlament v. 20./27. Juli 1985; zur Versicherungswirtschaft vgl. die Berichte in SPIEGEL (19.8.1985) und FAZ (20.8.1985).

teien eine faktische Monopolstellung bei der Bündelung des Volkswillens von unten nach oben einräumte, entspricht weder der früheren noch der heutigen Wirklichkeit. Das Modell war immer polygonal und in seinen Binnenverläufen erheblich komplizierter[72]. In ihm ist die Vermittlungsfunktion der Parteien gesunken, sie haben bei der „Mitwirkung" an Terrain verloren. Bildlich gesprochen: Im regulären Flußbett des repräsentativen parlamentarischen Systems, dessen Zuflüsse von den Parteien gespeist werden, fließt immer weniger Wasser, während die flachen Ufer von ungeregelten politischen Energien überschwemmt werden. Diese Energien sind z.T. antiparteilich, z.T. gehen sie an den Parteien einfach vorbei. Das ist nicht nur eine Schwächung der Führungsrolle der Parteien und ihrer Integrationskraft, sondern auch eine Schwäche des repräsentativen Charakters der Demokratie. Politische Energien, die sich irregulär entladen, sind für den demokratischen Prozeß verloren. Sie erzeugen nicht nur politische Frustrationen, sondern führen auch zur Einübung außerparlamentarischer Erfolgsrezepte und rechtswidriger Pressionswege.

Die Folgen der durch die Schwäche der Parteienrolle asymmetrisch verlaufenden Willensbildung zeigen sich an der *Gesetzgebung.* In vielen Fällen zweifelt man, ob die Parteien Regelungsbedarf und -umfang noch selbst fixiert oder ob sie als Instrument der Verbände gehandelt haben. Es gibt Beispiele für Regelungen, die zwischen Regierung und Industrie „paktiert" wurden, ohne daß die Regierungsarbeit hierüber beraten konnte. Es gibt „Symbolgesetzgebung", die zur Beruhigung außerparteilicher Gruppen durchgesetzt wurde, und es gibt schließlich Parteigesetzgebung in eigener Sache, in denen sogar die Opposition gelähmt ist, so daß nur noch Öffentlichkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit als Widerlager dienen können.

III. „Parteienstaatliche" Machterweiterung

Mit diesen Beobachtungen der Ansehensminderung der Parteien und ihres Terrainverlustes im Willensbildungsprozeß hängt zusammen, daß die Parteien gleichzeitig ihre Positionen auszubreiten und zu sichern suchen. Vor allem drei Phänomene fallen ins Auge: die *Abstützung der Parteien auf den öffentlichen Dienst,* die *Niederhaltung von Konkurrenz* und die derzeitige Lösung der *Finanzierung.*

---

[72] *A.Etzioni,* Die aktive Gesellschaft, 1975; *F.Scharpf,* Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970; *Schmidt* (Fn. 63).

1. Patronage und Proporz

Die Parteien haben es seit jeher als elementares Mittel des politischen Kampfes angesehen, das Beamtentum für sich zu gewinnen. Die Weimarer Problematik dieser Frage ist bekannt[73], ebenso wie die Versorgungspatronage und die politische Bindung des Beamtentums im NS-Staat[74]. In der Bundesrepublik tauchte alsbald die Ambivalenz zwischen Parteienstaat und Berufsbeamtentum wieder auf[75].

a) Das Faktum

Das Faktum selbst ist unbestreitbar. Parteienproporz und Ämterpatronage gehören zum heutigen Bild des Parteienstaates in Verwaltung und Selbstverwaltung sowie in den Übergangszonen zu privatrechtlich organisierter gesellschaftlicher Macht[76]. Die Parteien halten die Aufstiegsleitern, disziplinieren Abweichler und belohnen erfolgreiche Terrainverteidigung. Dies gilt mit großer Selbstverständlichkeit für die *kommunale Selbstverwaltung*, die inzwischen längst als unterste Ebene des Parlamentarismus vom Parteienstaat besetzt ist[77]. Dies gilt

---

[73] Vgl. die Zusammenfassung der Weimarer Diskussion (*Nawiasky, Giese, Gerber, Köttgen* u.a.) bei *A.Köttgen*, Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928; *ders.*, Die Entwicklung des deutschen Beamtenrechts im Staat der Gegenwart, in: Anschütz/Thoma (Fn. 4), Bd. II, 1932, 1–19.

[74] BVerfGE 3, 58, 85. Hierzu *M.Stolleis*, Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht, 1974, 227ff.

[75] *A.Köttgen*, Ämterpatronage, DÖV 1953, 321 mit einer, gegenüber 1932, deutlich gewandelten Sicht; *I.v.Münch*, Die Einflußnahme der politischen Parteien auf Beamtenernennungen und -beförderungen, ZBR 1960, 245; *E.Menzel*, Parteienstaat und Beamtentum, DÖV 1970, 433, der sich zu Recht kritisch zur Gegenüberstellung von „Staatspolitik" und „Parteipolitik" äußert.

[76] *Th.Eschenburg*, Ämterpatronage, 1961; *W.Wiese*, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, 239; *K.Dyson*, Die westdeutsche „Parteibuch"-Verwaltung, Die Verwaltung 1979, 129; *H.H.v.Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; *K.Seemann*, Gewaltenteilung und parteipolitische Ämterpatronage, Die Verwaltung 1981, 133; *J.Isensee*, Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst – Normalzustand oder Alarmzeichen?, in: G.R.Baum u.a., Politische Parteien und öffentlicher Dienst, 1982, 52; *ders.*, Verwaltung zwischen Sachgesetzlichkeit und Parteipolitik, in: R.Hrbek (Hrsg.), Personen und Institutionen in der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, 1985, 67; *H.Schulze-Fielitz*, Der informale Verfassungsstaat, 1984, 25ff.

[77] *O.Ziebill*, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 1964; *G.Lintz*, Die politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, 1973; *Th.Trachternach*, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, 1974; *J.A.Frowein*, Parteienproporz in der Gemeindespitze und Verfassung, 1976; zuletzt *F.L.Knemeyer*, Parteien im kommunalen Raum, in: Städte- und Gemeindebund 40 (1985), 291 m.w.N.; die ältere Rspr. (BVerfGE 2, 1, 76; 24, 260, 264) ist heute überholt.

in besonderer Weise für die *Rundfunkanstalten*[78]. Unter dem Leitwort „Binnenpluralismus" hat sich hier ein viel beklagter und die Kritikfähigkeit des Mediums bedrohender Parteienproporz festgesetzt, teils verhüllt durch ständische Besetzungsmodi, teils als Personalpolitik unter Beobachtung der sog. Freundeskreise und der Personalräte sowie – nicht zuletzt – durch direkte Einflußnahmen der Parteien auf das Programm selbst.

b) Die verfassungsrechtliche Lage

Die verfassungsrechtliche Abgrenzung zwischen parteienstaatlich legitimer Einflußnahme und illegitimer Okkupation ruht auf bestimmten Prämissen: Eine prinzipielle Trennung von Parteiinteressen und Gemeinwohl ist im demokratischen Verfassungsstaat nur noch formal, nicht inhaltlich möglich; das der „offenen Gesellschaft" entsprechende Gemeinwohl ist – abgesehen von einem Sockel gemeinsamer elementarer Interessen – verfahrensbestimmt und konkretisierungsbedürftig[79]. Der demokratische Verfassungsstaat ist nicht identisch mit den Parteien, aber indem er sich über die Parteien realisiert und die parteigeborenen parlamentarischen Mehrheiten als temporär begrenzte Hüter des Gemeinwohls versteht, kann er nicht „überparteilich" sein, es auch nicht durch actus mysticus durch Verwandlung von „Parteimännern" in „Staatsmänner" plötzlich werden. Die „Neutralität" des Parteienstaats ist die alle Parteien verpflichtende verfassungsrechtliche Ordnung. Das ihm immanente „Gemeinwohl" wird – vom Sockel elementarer Interessen und allgemein konsentierter Prämissen abgesehen – in den Legislaturperioden jeweils neu fixiert. Der Exekutivapparat hat den durch die Regierungsparteien gesetzten politischen Direktiven zu folgen, selbst bei innerem Widerstreben. Die dem Beamten auferlegte Trennung zwischen seiner Rolle als politisch denkendem Staatsbürger und loyalem Diener des Gemeinwesens ist der Preis,

---

[78] *K.v.Bismarck*, Immer mehr Proporz im Rundfunk?, 1966; *K.P.Jank*, Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes, 1967, 32ff.; *Chr.Starck*, Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem, 1973, 20ff., 34ff.; *B.-C.Lämmel*, Die Binnenpluralität des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. jur. Marburg 1982; *H.Schatz*, Medienpolitik und Medienfunktionen, PVS-Sonderh. 1982, 398; *W.R.Langenbucher/M.Lipp*, Kontrollieren Parteien die politische Kommunikation?, in: J.Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien, 1982, 217ff.; *D.Grimm* (Fn. 1), 365ff.; *H.H.v.Arnim*, Politische Parteien, DÖV 1985, 503 (603). Zur Besetzung auch der „Pilotprojekte" durch die Parteien vgl. Art. 12, 25 I des bayerischen Erprobungsgesetzes v. 22. November 1984, GVBl 1984, 445 sowie die Angaben bei *Schulze-Fielitz* (Fn. 76), 34.

[79] *M.Stolleis*, Gemeinwohl, in: Evangelisches Staatslexikon, 1986[3] m.w.N.

den er für das schützende Lebenszeitprinzip zu zahlen hat[80]. Damit ist er dem „politischen Willensbildungsprozeß" nicht entzogen, schon gar nicht in der Kommunalpolitik, und seine Tätigkeit kann nicht als „unpolitisch" ausgegrenzt werden. Vielmehr setzt ja gerade die ihm abverlangte „Distanzierung" den politischen Charakter von Verwaltung als notwendig voraus.

Der Einflußnahme der Parteien sind allerdings deutliche Schranken gezogen. Zunächst enthält Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG eine Begrenzung des Aktionsfeldes der Parteien. Wo keine politische Willensbildung stattfindet, endet auch die legitime „Mitwirkung" der Parteien. Damit sind Einflußnahmen auf die *Justiz* von vornherein illegitim, soweit sie nicht, wie bei der Richterwahl, in Form parlamentarischer Entscheidungsprärogative verfassungsrechtlich geregelt sind[81]. Was die *Exekutive* angeht, so bedarf es nicht der Hilfskonstruktion einer „Neutralitätsreserve"[82], gewissermaßen eines überparteilichen Arkanbereichs. Dies verbietet sich schon deswegen, weil politische Willensbildung und Exekutive heute auf vielfältige Weise miteinander verschränkt sind. Dennoch bleibt richtig: Bevorzugungen oder Benachteiligungen aus rein parteipolitischen Gründen verstoßen gegen Art. 33 Abs. 2 i.Vb.m. 3 Abs. 3 GG[83], sie verletzen das Leistungsprinzip ebenso wie parteiliche Rechtsanwendung gegen die im Rechtsstaatsprinzip verankerte „Unparteilichkeit des Rechts"[84] verstößt. Um klaren Fällen von Ämterpatronage einen Riegel vorzuschieben, könnte eventuell, wie mehr-

---

[80] Abgewogen *K.Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, 44ff. Auf den Nachweis des Spezialschrifttums zu §§ 35 BRRG, 52 BBG und den entsprechenden Vorschriften der Landesbeamtengesetze, die alle auf Art. 130 WRV zurückgehen, wird hier verzichtet. Vgl. nur *U.Battis*, Bundesbeamtengesetz, 1980, § 52 Anm. 3.

[81] *W.Billing*, Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht, 1969; *E.W.Böckenförde*, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974; *D.P.Kommers*, Judicial Politics in West Germany, 1976; *W.Seuffert*, Das Bundesverfassungsgericht und die politischen Parteien, FS M.Hirsch, 1981, 447; *Grimm* (Fn. 1), 363; *Schulze-Fielitz* (Fn. 76), 30ff.; *E.Teubner*, Die Bestellung zum Berufsrichter in Bund und Ländern, 1984. – Zur Justiz generell *W.Henke*, Wider die Politisierung der Justiz, DRiZ 1974, 173ff.

[82] *Schlaich* (Fn. 80); *H.Steiger*, Zur innenpolitischen Neutralität des Staates, FS H.Schelsky, 1978, 659; *Henke* (Fn. 15), 377 m.w.N.; *Isensee* (Fn. 76), dessen Bild einer neutralisierten, entpolitisierten, nur dem Gesetz unterworfenen Verwaltung, die arbeitet, „ohne einer weiteren Zufuhr an politischer Energie zu bedürfen" (1985, 71), weitab von der Realität heutiger Verwaltung liegt.

[83] *v.Arnim*, (Fn. 76), m.w.N.

[84] *K.Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1984[14], Rdn. 196.

fach vorgeschlagen[85], eine fortentwickelte beamtenrechtliche Konkurrentenklage eine gewisse Abschreckungswirkung entfalten.

Für die *kommunale Selbstverwaltung* gilt nichts anderes. Art. 28 Abs. 2 GG dürfte als Schutz gegen Parteieinflüsse nicht sehr ergiebig sein[86], schon gar nicht als Abwehrrecht der örtlichen Gemeinschaft gegen Einwirkungen der Parteizentralen. Anders ist es bei den *Rundfunkanstalten,* bei denen der Gesetzgeber aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gehalten ist, dem Parteizugriff auf den Rundfunk Schranken zu ziehen, gleichviel ob dieser Zugriff über den „Staat" in Form des Parlaments oder über eine „Partei als gesellschaftliche Gruppe" erfolgt[87].

c) Unter dem Aspekt der „Parteienstaatlichkeit" ist jedoch weniger die Bewältigung der Ämterpatronage wichtig als die Feststellung, daß die Parteien ihre Schlüsselrolle in den Parlamenten und in der Exekutive teuer bezahlen müssen. Sie sind gegenüber dem öffentlichen Dienst nicht mehr konfliktfähig, sie zehren an den Resten des ihnen entgegengebrachten Vertrauens, sie befinden sich vielleicht sogar „fest in der Hand" des öffentlichen Dienstes (Frido Wagener)[88], und sie verzetteln sich in Personalintrigen. Der relativ enge Kreis maßgebender Parteipolitiker ist ohnehin notorisch überlastet[89].

Dementsprechend nehmen Innovationskraft und Sensibilität für neuartige Fragestellungen ab. Dies scheint mir das gravierendere Problem des Parteienstaats, gravierender als die Ämterpatronage, die häufig auf der Grundlage überholter Neutralitäts- und Gemeinwohlprämissen und nicht selten mit politischen Nebenabsichten gegeißelt wird. Proporz und Patronage gehören – soweit Leistungsprinzip und Diskriminierungsverbot nicht verletzt werden – zur Normalität des Parteienstaats. Dies können vielleicht auch gerade die Erfahrungen aus Österreich und aus der Schweiz belegen.

2. *Schwächung des Konkurrenzprinzips*

Zur Positionssicherung der Parteien gehört weiterhin eine möglichst wirksame *Immunisierung gegen Konkurrenz*[90].

---

[85] *W.Schick,* Die „Konkurrentenklage" des Europäischen Beamtenrechts – Vorbild für das deutsche Recht?, DVBl 1975, 741; *E.L.Solte,* Zur Konkurrentenklage im Beamtenrecht, NJW 1980, 1027; *A.Schmitt-Kammler,* Konkurrentenklage im Beamtenrecht?, DÖV 1980, 285; *Battis* (Fn. 80), § 65, Anm. 6.

[86] a.A. *Lintz* (Fn. 77).

[87] BVerfGE 12, 205 (262); 57, 295, 320ff.; 60, 53, 63ff.

[88] *F.Wagener,* VVDStRL 37 (1979), 237.

[89] Vgl. etwa *J.Steffen,* in: Krockow (Fn. 45), 183: „Der Typus des Funktionärs, der dort vorherrscht, ist eher für die Politik der Apparate, den Kampf um die Ämterpatronage und den Richtungsstreit im Parteichinesisch disponiert", sowie *Lattmann* (Fn. 38).

[90] *v.Arnim* (Fn. 78), 595f.

a) Die kommunale Ebene

So ist es den Parteien gelungen, die *Kommunalpolitik* aus dem Parteiengesetz fernzuhalten (§ 2 Abs. 1 PartG)[91], den Rathausparteien und Wählergruppen[92] systematisch „das Wasser abzugraben"[93] und ihnen das Listenprivileg (§§ 18, 27 BWahlG), die Finanzierungsvorteile durch Wahlkampfkostenerstattung auf der kommunalen Ebene und den Vorteil steuerlicher Spendenbegünstigung vorzuenthalten[94]. Dies ist schon deswegen nicht länger hinzunehmen, weil auch die Rathausparteien und Wählergruppen die Aufgabe haben, „die Bürger für die Wahlen zu politischen Handlungseinheiten zusammenzuschließen"[95]. Die Verzerrung der Chance gleicher Teilhabe für die Bürger sowie der Gleichheit zwischen Parteien und ihren Konkurrenten sind manifest. Insbesondere seit 1984 ist die finanzielle Wettbewerbslage in einer „ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise" verändert[96].

b) Neue Parteien

Noch deutlicher zeigt sich die Tendenz zum „closed shop" der Etablierten in der *Auseinandersetzung mit den „GRÜNEN"*. Wie auch immer man zu den pazifistischen, ökologischen und radikaldemokratischen Inhalten stehen mag[97], *daß* eine Partei nach kurzer Anlaufzeit

---

[91] Zustimmend *Stern* (Fn. 1), 442; dagegen m.E. mit Recht kritisch *Hesse* (Fn. 84), Rdn. 168.

[92] *W.Grundmann*, Die Rathausparteien, 1960; *Th.Möller*, Die kommunalen Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss. München 1981; *L.Klotzsch*, Wählergemeinschaften, in: R.Stöss (Hrsg.), Parteienhandbuch, Bd. 2, 1984, 2392, 2429ff. – Zur Illustration ihrer praktischen Bedeutung sei auf die bayerische Kommunalwahl 1984 verwiesen: Freie Wähler 38%, CSU 35% der Mandate.

[93] *E.Menzel* (Fn. 75), 435.

[94] *Lintz* (Fn. 77), 153ff.; *v.Arnim*, Zum Ausschluß kommunaler Wählergemeinschaften von der steuerlichen Spenden- und Beitragsbegünstigung, NJW 1985, 1005.

[95] BVerfGE 11, 351–366, speziell 365, wo es heißt, Art. 28 II GG garantiere „einen Kernbestand der Selbstverwaltung" und verbiete, „die tatsächliche Vorherrschaft der politischen Parteien in den Selbstverwaltungskörperschaften zu Lasten der Wählergruppen (Rathausparteien und Wählervereinigungen) durch Wahlrechtsprivilegien institutionell zu verfestigen".

[96] BVerfGE 52, 63, 91.

[97] *R.Inglehart*, The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics, 1977; *ders.*, Traditionelle politische Trennungslinien und die Entwicklung der neuen Politik in westlichen Gesellschaften, PVS 1983, 139; *D.Murphy* u.a., Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebellen, 1979; *Th.Ebermann/R.Trampert*, Die Zukunft der Grünen, 1984; *L.Klotzsch/R.Stöss*, Die Grünen, in: Parteienhandbuch (Fn. 92), Bd. 2, 1509; *E.P.Müller*, DIE GRÜNEN und das Parteiensystem, 1984; *K.Gotto/H.J.Veen* (Hrsg.), DIE GRÜNEN – Partei wider Willen, 1984; *B.Jäger*, Zwischen Doktrin und Routine. Die Grünen im Bundestag, 1985.

die Zugangsschwellen überwinden konnte, ist eher ein Gesundheitssymptom des demokratischen Verfassungsstaats, der noch nicht so versteinert ist, daß nicht das Oligopol der Volksparteien von einer Programmpartei durchbrochen werden könnte[98]. Ob ihr Aufstieg aber ein Krisensymptom der Volksparteien ist, steht noch dahin. Die Elemente sind heterogen: Öko- und Friedensbewegung, Dritte-Welt-Gruppen, Frauenbewegung, Alternativszene, Psychokultur, religiöse Erneuerung – alle mehr oder weniger negativ vereint durch die Abneigung, die Probleme durch *Wachstum* und/oder *Umverteilung* zu lösen. Doch soll über die Dauerhaftigkeit der Veränderung des Parteiensystems nicht spekuliert werden[98a]. Von Bedeutung ist hier die rechtliche Verarbeitung der zweifellos vorhandenen Destabilisierung:

aa) Zunächst ist die Diskussion um den *Parteienbegriff*[99] wiederaufgeflammt. Es geht dabei um die Abgrenzung zu politischen Bürgerinitiativen[100] und gemeinnützigen Vereinigungen[101], vor allem aber um die Zweifel an der Parteieigenschaft der „GRÜNEN"[102]. Diesen Zweifeln ist allerdings entgegenzuhalten: Weder muß eine Partei ihren Schwerpunkt im Parlament haben oder sich auf Gesetzgebung konzentrieren, noch ist das Streben nach Formen direkter Demokratie a limine verfassungswidrig. Soweit hierzu unerlaubte Mittel eingesetzt werden, sind Versammlungsrecht, Polizeirecht, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht einschlägig. Der Parteibegriff (§ 2 PartG) ist, zur Erhaltung des Freiheitsstatus der Parteien, im wesentlichen formal, d.h. dem Wahlleiter kommt keine dem Bundesverfassungsgericht vorgeschaltete materielle Prüfungskompetenz zu[103]. Es gilt weiterhin der

---

[98] *W.Frotscher*, Die parteienstaatliche Demokratie – Krisenzeichen und Zukunftsperspektiven, DVBl 1985, 917, 926.

[98a] *M.L.Weinberger*, Ende des grünen Zeitalters? in: aus pol. u. zeitgesch. B 45/85, 19–29.

[99] Zusammenfassend *Henke* (Fn. 1), Rdn. 2–11; *Stern* (Fn. 1), § 13 III.

[100] Z.B. Beteiligung einer „Friedensliste" bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen (FAZ v. 16.11.1984); vgl. auch *H.Roewer*, Eine Nebenorganisation als politische Partei? DVBl 1984, 1202.

[101] *W.Schmidt*, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762.

[102] Am deutlichsten artikuliert durch *R.Scholz*, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? „Grüne" und „Alternative" im Parlament, 1983, 26ff.; in diese Richtung aber auch *O.Kimminich*, Die Parteien im Rechtsstaat: Herausforderung durch die „Alternativen", DÖV 1983, 217.

[103] *D.Grimm*, nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, DÖV 1983, 538; *Th.Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen. Zur Schrankenlehre im Rahmen von Art. 21 Abs. 2 und 9 Abs. 2 GG, 1983, 187ff.; *F.Hase*, Die Grünen – eine verfassungsfeindliche Partei?, ZRP 1984, 86; *R.Stober*, Grüne und Grundgesetz, ZRP 1983, 209; *F.Rottmann*, Der Staat, 1984; 288; *Frotscher* (Fn. 98), 917 (923); *K.Schlaich*, AöR 110 (1985), 116.

schlichte Satz des Bundesverfassungsgerichts: „Für die Ausschaltung von Parteien, die für die Demokratie gefährlich sind, ist nur das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG gegeben"[104].

bb) Ebensowenig überzeugend sind bislang Versuche ausgefallen, den „GRÜNEN" pauschal ihre *„Verfassungswidrigkeit"* nachzuweisen[105]. Allenfalls die Frage der *„Rotation"* scheint diskussionswürdig. Die Argumente können hier nicht ausgebreitet werden[106]. Im Ergebnis gehöre ich zu denen, die die Mandatsniederlegung aus politischer Überzeugung für eine überwindbare „Kinderkrankheit"[107] halten, sie verfassungspolitisch mißbilligen, aber verfassungsrechtlich für unangreifbar halten, soweit sie formal ordnungsgemäß und ohne Zwang ausgeübt wird. Die behaupteten Unvereinbarkeiten der durch § 46 Abs. 1 Nr. 4 BWahlG erlaubten „Mandatsrückgabe" mit Art. 38 Abs. 1 S. 2, 39 Abs. 1 S. 1 und 48 Abs. 2 S. 1 GG konnten m.E. nicht zwingend begründet werden.

Die Versuche, den „GRÜNEN" die Parteiqualität zu bestreiten, sie – wenn schon Partei – als verfassungswidrig zu disqualifizieren oder sie aus Auschüssen fernzuhalten[108], hinterlassen, jenseits aller Rechtsfragen, einen schalen Nachgeschmack, nämlich den, daß es sich hier um politische Pressionsversuche mit juristischen Mitteln handeln könnte, wie der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts bemerkt hat[109]. Hieraus erklärt sich auch ein Teil des Mißbehagens, das die Jugend gegenüber den sog. Altparteien empfindet.

---

[104] BVerfGE 1, 208, 210 (LS 10d), 255. Zusammenfassend *D.Lorenz*, Verfassungswidrige Parteien und Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts, AöR 101 (1976), 1ff.; *Th.Schmidt* (Fn. 103), 138ff.

[105] *F.M.Heidemann*, Grüne am Rande der Verfassungswidrigkeit, in: Der Arbeitgeber 1982, 1135f.; *Kimminich* (Fn. 102); *Stober* (Fn. 103). Vgl. hierzu *R.Stöss*, Sollen die Grünen verboten werden?, PVS 1984, 403; *B.Huber*, Formen direktdemokratischer Staatswillensbildung – eine Herausforderung des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik Deutschland?, ZRP 1984, 245.

[106] *H.H.Kasten*, Rotation contra Grundgesetz, NJW 1984, 2793; *D.Jung*, Das Rotationsprinzip der „Grünen", DÖV 1984, 197. Dagegen *K.H.Hohm/Th.Rautenberg*, Mandatsrotation und Grundgesetz, NJW 1984, 1657; *W.Möller* u.a., Von der rechtlichen Bindungslosigkeit und der politischen Verantwortlichkeit des Abgeordneten – Ein Beitrag zum Thema Mandatsrotation, DuR 1984, 367; *H.Sendler* (Fn. 24), 1430. Bilanzierend: *Th.Bruha/P.Möllers*, Rotationsprinzip und Verfassung, JA 1985, 13. Erster Niederschlag in der Rechtsprechung: Staatsgerichtshof Niedersachsen v. 11. Juli 1984, DVBl 1984, 945 sowie v. 5. Juni 9185, EuGRZ 1985, 428. Vgl. dazu *G.Frank/R.Stober* (Hrsg.), Rotation im Verfassungsstreit, 1985.

[107] *Sendler* (Fn. 24).

[108] *W.Schmidt*, Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz, Der Staat 1970, 481 (499); *K.H.Hohm*, Recht auf Chancengleichheit der Fraktionen und oppositioneller Minderheitenschutz, NJW 1985, 408.

[109] *Sendler* (Fn. 24); *Schulze-Fielitz* (Fn. 76), 156.

3. Diäten und Parteifinanzierung

Der letzte und keineswegs geringste Sorgenpunkt der „Parteienstaatlichkeit" ist die *Parteifinanzierung,* die im Zusammenhang mit *Diäten, Fraktions- und Stiftungszuschüssen* zu sehen ist. Die Querverbindungen des Themas „Geld" zu den Stichworten der „politischen Willensbildung" und zum „Legitimationstief" der Parteien liegen auf der Hand. Die Parteispendenaffäre(n), erst z.T. in Untersuchungsausschüssen ausgebreitet und gefolgt von einer Lawine straf- und steuerrechtlicher Verfahren[110], haben einen „Rauchvorhang von Argwohn und Vorbehalten" gegen die Parteien erzeugt[111]. Der dadurch angerichtete Schaden ist noch nicht absehbar und jedenfalls kurzfristig nicht zu heilen.

a) Abgeordnetenleitbild und Diäten

Ein Teil der Problematik steckt in der Regelung der Diäten (Art. 48 Abs. 3, 38 Abs. 1 GG; §§ 11–17 AbgG) samt den Seitenkanälen, durch die „interessiertes Geld" – entweder als „Beratungshonorar" oder als „Wahlkampfspende" – an Abgeordnete fließt. Das Diätenurteil hat zwar einen gewissen praktischen Abschluß geschaffen. Auf dem realistischen Fundament der Anerkennung von Parteienstaat und Berufsparlamentariertum hat es die Diäten überzeugend als materielles Korrelat zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gedeutet[112]. Dennoch schwelen die Fragen weiter, speziell die nach der Richtigkeit des Leitbilds des vollalimentierten Abgeordneten. Der heute vorherrschende Parlamentariertypus hat sich von der Schulbank weg in der Partei hochgedient; Quereinsteiger, Selbständige und unabhängige Köpfe werden selten. Daran wird man wenig ändern können. Aber es ist die Frage, ob nicht

---

[110] *M.Groh,* Die steuerrechtlichen Grundlagen der Parteispendenverfahren, NJW 1985, 993.

[111] *C.Offe,* Von der Suchtbildung der Parteien. Vermutungen, wie sich die Flick-Affäre auf Staat und Politik auswirkt, DIE ZEIT v. 7. Dezember 1984.

[112] BVerfGE 40, 296; 49, 1. Hierzu *K.Schlaich/H.J.Schreiner,* Die Entschädigung der Abgeordneten, NJW 1979, 673; *M.Kloepfer,* Diäten-Urteil und Teilalimentationen, DVBl 1979, 378. Die Behauptung, der Abgeordnete sei verpflichtet, die Diäten wegen des Alimentationscharakters auch tatsächlich zu verbrauchen, ist unhaltbar. Solange er Teilbeträge freiwillig abführt, kann m.E. weder ein Verstoß gegen Art. 38 I 2 noch gegen Art. 48 III GG angenommen werden (a.A. bezüglich Art. 48 III *Stober,* ZRP 1983, 209). Das Verfahren hat übrigens Tradition und scheint für junge Parteien typisch zu sein (*Michels,* Fn. 14, 1911, 200). Die 27 „grünen" Abgeordneten des 10. Dt. Bundestages behalten von ihren Diäten (DM 8224,– zuzügl. steuerfreie Aufwandpauschale v. DM 4915,–) einen Betrag von DM 1950,– zuzügl. DM 500,– für jede zu unterhaltende Person. Der Rest geht an die Partei.

die versuchte Drosselung von Nebeneinkünften und die geforderte Verschärfung der Offenlegungspflichten die Auslieferung der Abgeordneten an die Parteiapparate besiegelt. Abgeordnete, die ihre „Sozialisation" in den Parteien erfahren, die gläserne Taschen aufweisen und je zur Hälfte dem öffentlichen Dienst und den Verbänden angehören, sind nicht die idealen Repräsentanten eines Volkes, das überwiegend nicht aus Beamten und Verbandsfunktionären besteht.

b) Die Parteifinanzierungsnovelle v. 23.12.1983

Gravierender und aktueller ist die Finanzierung der Parteien selbst. Sie hat in der Bundesrepublik einen langen, durch vier wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts markierten Weg hinter sich[113]. Die Kanalisierungsversuche des Gerichts haben stets neue Umgehungen veranlaßt. Der enorme Anstieg des Bedarfs hat mehrmals die normativen Deiche überstiegen. Nun haben die Parteien selbst in einer Weise die Schleusen geöffnet, wie das in vergleichbaren Ländern keine Parallele findet[114] und die man mit einem milden Ausdruck „ungeniert" nennen kann.

Die Parteien bescheinigten sich selbst ihre Gleichstellung mit gemeinnützigen Vereinigungen[115], öffneten die Spendenbegünstigungen nach oben ins Unbegrenzte, schufen einen neuen Direktzufluß aus Steuermitteln, den sog. „Chancenausgleich" (§ 22a PartG), erhöhten die Wahlkampfkostenpauschale rückwirkend und ohne Rücksicht auf die „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes"[116], wäh-

---

[113] BVerfGE 6, 273; 8, 51; 20, 56; 24, 300; 41, 399; 52, 63; 66, 107. Knappe Darstellung in: Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, 34ff. Die wichtigste Literatur bei *v.Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982 und *Lösche* (Fn. 71).

[114] Oben Fn. 17. – Zum Ausland vgl. *D.Th.Tsatsos/A.Bleckmann/M.Bothe*, Die Finanzierung politischer Parteien, ZaöRV 25 (1965), 524 sowie *Bericht* (Fn. 2), 176ff.

[115] *H.H.Klein*, Parteien sind gemeinnützig – das Problem der Parteienfinanzierung, NJW 1982, 735; ihm folgend der Bericht zur Neuordnung (Fn. 113). Mit Recht a.A. *Stern* (Fn. 1), 455f. sowie *W.Schmidt* (Fn. 43).

[116] BVerfGE 20, 56, 97. – Eingehende Kritik an der Neuregelung bei *v.Arnim*, Zur Neuregelung der Parteienfinanzierung. Kritische Anmerkungen zum Bericht der Sachverständigenkommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983; *ders.*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung, in: aus pol. u. zeitgesch. B 8/84, 9; *ders.*, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung, JA 1985, 121ff., 207ff.; *J.Ipsen*, Steuerbegünstigung und Chancenausgleich. Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, JZ 1984, 1060; *G.Morstadt*, „Wes' Brot ich eß . . ." Die Neuregelung der Parteienfinanzierung, DuR 1985, 335.

rend sie die überproportional angestiegenen Zahlungen an Parteistiftungen und Fraktionen weiterhin ungeregelt ließen[117].

Die Effekte sind erstaunlich. Innerhalb eines Jahres haben sich die großen Parteien aus Steuermitteln saniert. Die Wahlkampfkostenerstattungen haben mehrmals die Ausgaben überstiegen. So wurde die Europawahl mit einem Überschuß von 120 Mio. DM, die nordrheinwestfälische Landtagswahl mit einem Überschuß von 44 Mio. DM abgeschlossen[118].

Alle Beteiligten, einschließlich der Minister, waren sich über die erhebliche verfassungsrechtliche Bedenklichkeit im klaren[119]. Die Gleichheit individueller Partizipationschancen an der politischen Willensbildung ist durch die Inkaufnahme unterschiedlicher steuerlicher Effekte empfindlich gestört; das vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich verworfene Finanzierungsmodell[120] wurde praktisch wieder eingeführt. Der mehrfach problematische Chancenausgleich vermag dies nicht etwa zu heilen, sondern er vertieft die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit durch den Zufluß von Steuermitteln außerhalb von Wahlkämpfen nur noch mehr. Unter den Parteien – gar nicht zu reden von den Wählergemeinschaften – herrscht nun wirklich jene schon früher befürchtete „ernsthaft ins Gewicht fallende Veränderung" der Wettbewerbslage[121]. Schließlich dürfte bei einer derartigen

---

[117] *H.v. Vieregge*, Parteistiftungen, 1977; *ders.*, „Globalzuschüsse" für die parteinahen Stiftungen: Parteienfinanzierung auf Umwegen?, ZParl 1977, 51; *ders.*, Gesellschaftspolitische Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1980; *J.Jekewitz*, Fraktionszuschüsse in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZParl 1984, 14; *ders.*, Noch einmal: Verschwendung von Fraktionszuschüssen, RuP 1985, 34; *v.Arnim* (Fn. 116).

[118] So die zunächst mitgeteilten Zahlen (FAZ v. 15.5.1985), auf die man sich „gleichsam augenzwinkernd" verständigt habe (SPD-Landesgeschäftsführer *Bodo Hombach*, lt. FAZ v. 30.8.1985). Die Parteien versuchen jetzt offenbar, höhere Ausgaben nachzuweisen; denn sonst müsse sich „doch der Bürger fragen, warum die Rückerstattung so hoch ist" (*Hombach*, a.a.O.). Die Überschüsse bei der Europawahl 1984 betrugen: CDU 55 Mio, SPD 58 Mio, Grüne 17 Mio.

[119] Prot. d. 12. Sitzung d. Innenausschusses v. 29. November 1983 (Mskr.); Bericht des Innenausschusses, BT-Drucks. 10/679 v. 19. November 1983, 8: „Der Ausschuß ist sich bewußt, daß die im Hinblick auf § 10b Abs. 1 S. 1 EStG getroffene Regelung, für sich allein genommen, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht genügt", deshalb müsse „durch zusätzliche Maßnahmen die Verfassungskonformität herbeigeführt werden". Auch der Bundesinnenminister sprach von einem „verfassungsrechtlichen Risiko", das durch eine „politische Entscheidung" hingenommen werden müsse (a.a.O., 10).

[120] BVerfGE 52, 63 (91).

[121] *v.Arnim* und *Ipsen* (Fn. 116); a.A. *K.H.Friauf*, Parteienfinanzierung im Spannungsfeld von Bürgergleichheit und staatlicher Neutralitätspflicht, in: aus pol. u. zeitgesch. B 8/84, 3. Umfassend zur „Chancengleichheit" (BVerfGE 52, 63, 91) *H.R.Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975.

Kumulation von indirekten und direkten Staatsleistungen – auch ohne Berücksichtigung von Fraktions- und Stiftungszuschüssen – der Grundsatz der „Staatsfreiheit" der Parteien kaum noch gewahrt sein[122]. Die Summe dieser Mängel legt die Prognose nahe, das derzeitige Finanzierungsmodell beruhe auf einem „Zeitgesetz"[123]. Die Parteien haben dann zwar ihre Schulden abgestoßen, aber hier nochmals großen verfassungspolitischen Schaden angerichtet. Sie haben sich im Finanziellen von den drei wesentlichen Zielen, der Offenheit des politischen Prozesses, der Erhaltung des Parteienwettbewerbs und der Rückbindung der Parteiführung an ihre gesellschaftliche Basis[124] mehr denn je entfernt. Sie haben ihre Abhängigkeit von Steuermitteln nicht nur nicht bekämpft, sondern sind ihr erlegen. Sie zeigen tatsächlich Phänomene der „Suchtbildung".

IV. Parteienleitbild und Vorschläge

Die traditionellen Parteien, so kann man vielleicht resümieren, befinden sich zwar nicht in einer existentiellen Krise, sie sind aber auch nicht wirklich gesund.

Gesund könnten sie genannt werden, wenn sie ideell und finanziell von einer starken Mitgliederbasis getragen würden, wenn sie sich intensiver um außerparteiliche und außerparlamentarische Gruppen bemühten, insgesamt den Aufgabenkatalog des § 1 PartG mit Leben erfüllten, sich dagegen auf Feldern außerhalb der politischen Willensbildung zurückhielten: wenn sie Konkurrenz anstelle der Status-quo-Sicherung suchten, Chancengleichheit für neue Kräfte gewährten und sich insgesamt ihrer dienenden Funktion im demokratischen Verfassungsstaat bewußt blieben. Diese normativen Sätze entstammen dem Verfassungsrecht. Sie sind aber zugleich auch Maximen der politischen Kultur.

1. Bürgerengagement und kritische Öffentlichkeit

Dort gilt der einfache Satz, daß die Parteien nicht besser sind als die Bürger, die sich in ihnen engagieren. Den diagnostizierten Schwächen des Parteienstaates liegen die inneren Vorbehalte, die Bequem-

---

[122] BVerfGE 24, 300, 340f.; 44, 125, 146; 52, 63, 89, 92. Die Einnahmen aus Wahlkampfkostenerstattung erreichten 1983 folgende Anteile an den Gesamteinnahmen: CDU 49,37%, CSU 52,76%, SPD 53,69%, F.D.P. 34,91%, DIE GRÜNEN 70,17%.

[123] Vgl. hierzu AG Bochum, NJW 1985, 1968; AG Düsseldorf, NJW 1985, 1971.

[124] *Grimm* (Fn. 1), 352.

lichkeit, ja Apathie des *Bourgeois* voraus, der sich nicht entschließen kann, *Citoyen* zu werden[125]. Eine deutliche Steigerung der Mitgliederzahlen würde nicht nur den Parteien besseren moralischen Kredit geben, ihre personelle Kapazität und ihren Sachverstand steigern, es würde die Parteien auch finanziell auf bessere (nämlich eigene) Füße stellen[126]. Dieses Ziel kann nach aller Erfahrung nicht durch Appelle, sondern nur durch einen neuen Finanzierungsmodus erreicht werden, der die Parteien zu Beiträgen und Kleinspenden treibt.

Ebenso wichtig ist das Wächteramt der Öffentlichkeit, wahrgenommen durch einen unbestechlichen, kritischen Journalismus in Presse, Film und elektronischen Medien, sowie durch Wissenschaft und Literatur[127]. Hier kann die Rechtsordnung durch „Grundrechtsvorsorge" nur den *Rahmen* schaffen, aber um diesen Rahmen geht es z.B. bei der Begrenzung des Parteieinflusses in den Rundfunkanstalten und bei der künftigen (nicht gerade erfreulichen) Möglichkeit *partei*eigener Fernsehprogramme[128]. Insofern ist die „flankierende" Gesetzgebung zum Willensbildungsprozeß von größter Bedeutung.

2. *Parlamentsarbeit, Selbstkontrolle des Parlaments*

Einen höheren Grad normativer Verbindlichkeit als „politische Kultur" und „kritische Öffentlichkeit" haben die neueren Versuche, Mängel des Parteienstaats durch Schaffung und Verlebendigung der Parlamentsarbeit zu korrigieren[129], Versuche, die indirekt auch zu ei-

---

[125] *H.Heller*, Bürger und Bourgeois (1932), in: Ges. Schriften, II, 1971, 625; *R.Smend*, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 1968², 309ff.; *M.Stolleis*, Untertan – Bürger – Staatsbürger, in: *R.Vierhaus* (Hrsg.), Bürger und Bürgerlichkeit im Zeitalter der Aufklärung, 1981, 65.

[126] Bericht zur Neuordnung (Fn. 113), 113; *Lösche* (Fn. 71), 81.

[127] Gerade wegen dieses Wächteramts sind die „parteipolitischen Instrumentalisierungsversuche" (*Grimm* [Fn. 1], 365) des Rundfunks so bedenklich. Vgl. *N.Schneider*, Parteieneinfluß im Rundfunk, in: *J.Aufermann* u.a. (Hrsg.), Fernsehen und Hörfunk für die Demokratie, 1979, 121. Siehe auch die Nachweise in Fn. 78. Zu den „Leistungen der Literatur für den Verfassungsstaat" *P.Häberle*, Das Grundgesetz der Literaten, 1983, 84ff.

[128] *M.Stock*, Medienfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985, 512 Fn. 531.

[129] Bericht der Kommission „Parlamentsreform", in: Das Parlament v. 9.2. 1985. Die Vorschläge beziehen sich auf eine Neuordnung des Rederechts, auf das Recht der Erstinformation des Parlaments aus dem Kabinett vor der Information der Presse, auf die Form der Beratungen für Plenum und Ausschüsse, auf Informationszugang und Kontrollfähigkeit des Parlaments sowie auf die Zeitplanung für die Sitzungswochen. Vgl. dazu auch die Beiträge in *H.A.Roll* (Hrsg.), Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages, Festg. f. *W.Blischke*, 1982; *H.Hamm-Brücher*, Der Politiker und sein Gewissen, 1983, 77; *dies.*, Die Krise des Parlamentarismus und die Chance zu ihrer Überwindung, in: aus pol. u. zeit-

nem Rückgewinn von Vertrauen in die Parteien selbst führen mögen. Den Kern unseres Problems berühren sie allerdings nicht.

Das gleiche gilt für die Neufassung der Verhaltensregeln für Abgeordnete[130]. Diese Regeln sind wichtig als innere Stütze des freien Mandats, auch verbesserungs- und durch eine „Ehrenordnung" ergänzungsfähig[131]. Aber man darf dieses Instrument freiwilliger Selbstkontrolle des Parlaments, belehrt durch die Erfahrung vielfacher Umgehung, wohl mit etwas Skepsis betrachten.

3. Korrekturen im Willensbildungsprozeß, insbesondere Koppelungen zwischen repräsentativen und plebiszitären Wahrnehmungsformen der Staatsgewalt

So bedeutsam das tragende Fundament ungeschriebener Regeln, eine kritische Öffentlichkeit, Verlebendigung der Parlamentsarbeit und Transparenz der Interessenbindungen von Abgeordneten sein mögen, alle diese Ansätze zielen auf den Status quo, und sie haben insoweit ihr Recht.

Hält man jedoch die skizzierten Schwachpunkte im Willensbildungsprozeß für gravierend, dann muß *dort* angesetzt werden, und zwar in der Weise, daß man nach Wegen sucht, um die vom Repräsentativsystem nicht zureichend verarbeitete politische Energie aufzufangen und zu nutzen.

a) Wenig erfolgversprechend, sowohl im Hinblick auf die Nutzung „außerparteilicher" politischer Energien als auch im Hinblick auf Rückgewinnung von Vertrauen sind m.E. alle bisherigen Überlegungen zur Binnendemokratisierung der Parteien[132]. So wichtig die Erfüllung die-

---

gesch. B 6/85, 3; *W.Ismayr*, Ansätze und Perspektiven einer Parlamentsreform, in: aus pol. u. zeitgesch. B 24/25 (1985), 32.

[130] *K.H.Hansen*, Parlamentsgeschichtliche Dokumente zur Ehrenordnung für Abgeordnete in Bund, Ländern und Gemeinden, ZParl 1973, 342; *H.A.Roll*, Verhaltensregeln für Abgeordnete, ZRP 1984, 9; *K.Troltsch*, Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien, in: aus pol. u. zeitgesch. B 24/25 (1985), 3; eine Verschärfung der traditionellen Sanktionsmittel fordert *R.Scholz*, Der antiparlamentarische Parlamentarier, in: *B.Rüthers/K.Stern* (Hrsg.), Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, 385ff.

[131] Vgl. die Beratung der BT-Drucks. 10/3544 (CDU/CSU, FDP) und 10/3557 (SPD) in der 148. Sitzung des Bundestages v. 26.6.1985.

[132] *U.Lohmar*, Innerparteiliche Demokratie, 1968²; *W.Abendroth*, Innerparteiliche und innververbandliche Demokratie als Voraussetzung der politischen Demokratie, PVS 1964, 307; *U.Müller*, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, 1967²; *B.Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, 1969; *G.Stuby*, Die Macht des Abgeordneten und die innerparteiliche Demokratie, Der Staat 1964, 303; *R.Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974; *H.P.Bull*, Leitsätze zur innerparteilichen Demokratie, RuP 1974, 79; *H.Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat,

ses Verfassungsgebots ist, es trifft gerade nicht die 95% der Staatsbürger außerhalb der Parteien, und die „Parteiverdrossenheit" ruht, wenn überhaupt, nur zum geringsten Teil auf der Vorstellung, die innerparteiliche Willensbildung sei „undemokratisch".

b) Wichtiger sind deshalb Vorschläge, die am Repräsentativsystem selbst ansetzen. Hierzu gehört der Gedanke, man könne nicht nur die Parteimitglieder, sondern auch die Wahlberechtigten an der Aufstellung der Kandidaten beteiligen, um so das vermeintliche Monopol der Parteihierarchie aufzulockern[133]. Dieser von den „primaries" inspirierte Gedanke ist unserem Mehrparteiensystem jedoch fremd. Zuletzt wären die Parteianhänger wieder unter sich, der erhoffte Mobilisierungseffekt bliebe aus. Ähnlich skeptisch muß man wohl den Vorschlag einer Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre[134] und Vorschläge zur Reduzierung oder Abschaffung der 5%-Klausel betrachten[135]. Sie sind diskussionswürdig, würden aber die *Substanz* des Parteienstaates nicht berühren, zumal die Kausalität der 5%-Klausel für den Konzentrationsprozeß überhaupt bezweifelt wird. Am ehesten überzeugt noch der Vorschlag der sog. „halboffenen Listen", die sich im Kommunalrecht tatsächlich bewährt haben[136].

c) In das Zentrum des Problems führen erst Überlegungen, die auf „Koppelungsformen" zwischen repräsentativer und plebiszitärer Wahrnehmung der Staatsgewalt durch das Volk zielen[137]. Hinter ihnen

---

1975; *D.Th.Tsatsos*, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition? Ein Beitrag zur Auslegung der Art. 20 Abs. 2 und 21 GG, FS H.Mosler 1983, 997. – Zu diesen Vorschlägen gehört die Anregung der Enquête-Kommission Verfassungsreform (BT-Drucks. 7/5924) zur Beteiligung der Parteimitglieder per Brief an der Kandidatenaufstellung.

[133] *B.Zeuner*, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl, 1965; *J.H.Cohen*, Political Candidate Nominations – A comparative study of the law of Primaries and german party candidates nominating procedures, JöR NF 18, 1969; *Wolfrum* (Fn. 132), 186ff. m.w.N. Zum Vorbild vgl. *S.Magiera*, Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten, 1971.

[134] So zuletzt *H.O.Solms*, MdB, lt. FAZ v. 31.7.1985.

[135] *Frotscher* (Fn. 98) sowie BVerfGE 51, 222, 233ff. m.w.N. Hierzu gehört auch die Meinungsverschiedenheit über die Verfassungsmäßigkeit der sog. Grundmandatklausel in § 6 VI BWahlG. – Eine Variante findet sich neuerdings bei *J.Linck*, Zur verfassungsnäheren Ausgestaltung der 5%-Klausel, DÖV 1984, 884, der dem Wähler einer an der 5%-Grenze gescheiterten Partei eine „Eventualstimme" für den Fall des Scheiterns seiner Partei „erster Wahl" geben will.

[136] Enquête-Kommission Verfassungsreform (Fn. 45); *L.Kaiser*, Einführung begrenzt offener Listen für die Abgabe der Zweitstimme bei der Bundestagswahl, 1982. Ein entsprechender Vorstoß der F.D.P. in Niedersachsen (Vergabe von 50% der Listenmandate nach der Höhe der Stimmanteile) scheiterte im Juli 1985.

[137] So die Formulierung von *Denninger*, in: Die Ergebnisse der Enquête-Kommission Verfassungsreform. Ein Cappenberger Gespräch, 1977, 86. S. hier-

steht die Hoffnung, den legislatorischen oder administrativen Entscheidungen könne ein höheres Maß demokratischer Legitimität verliehen, ihre Akzeptanz könne gesteigert, die Kluft zwischen dem Volk und seinen Repräsentanten könne verringert, der Parlamentarismus ergänzt und entlastet werden[138]. Diese Hoffnung erstreckt sich auch auf einen Abbau der „Parteiverdrossenheit"; denn die Erfahrung zeigt, daß die Parteien bei Einführung plebiszitärer Elemente eher gestärkt, keinesfalls aber verdrängt werden[139], weil auch dort ihre vorformende, bündelnde Kraft notwendig ist.

In der Tat haben sich die historischen Distanzen zur Entscheidung des Parlamentarischen Rats für eine strikt repräsentative Demokratie erheblich vergrößert, die Mitgestaltungswünsche der Bürger sind gewachsen, die politische Kultur hat sich gewandelt. Plebiszitäre Elemente können da regulierend wirken, wo politische Energie derzeit ungeregelt ins Freie tritt, und sie könnten das schleichende Gift der Ohnmachtsgefühle angesichts übermächtiger, verselbständigter Parteiapparaturen neutralisieren.

Allerdings wird entscheidend sein, *wo* diese Elemente eingebaut werden und *wieviel* Entscheidungsmacht jeweils übertragen wird. Die

---

zu *W.Schmitt Glaeser*, Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger, DÖV 1977, 544; *K.Hernekamp*, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979; *Chr.Pestalozza*, Der Popularvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, 1981; *ders.*, Volksbefragung – das demokratische Minimum, NJW 1981, 733; *ders.*, Podiumsdiskussion, 55. DJT 1984, Sitzungsbericht P; *H.-P.Schneider*, Das parlamentarische System, in: Hdb. d. VerfR, 1983, 255; *R.Steinberg*, Elemente volksunmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat, Die Verwaltung 1983, 465; *W.Skouris*, Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, in: Das parlamentarische Regierungssystem (Fn. 48), 77; *I.Ebsen*, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR 110 (1985), 2ff.; *Stern* (Fn. 1), 608; *v.Arnim* (Fn. 78), 603f.

[138] *H.Nawiasky*, Von der unmittelbaren Demokratie; die Bereitschaft in der Schweiz – die Zurückhaltung in Deutschland (1953), in: *U.Matz* (Hrsg.), Grundprobleme der Demokratie, 1973, 147; *U.Scheuner*, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (1961), in: *ders.*, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, 245; *E.Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: H.Rausch (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, 1968, 330; *H.Schambeck*, Das Volksbegehren, 1971; *W.Berger*, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, 1978; *K.Eichenberger*, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: *ders.*, Der Staat der Gegenwart, 1980, 95; *R.A.Rhinow*, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie. Referate u. Mitt. d. Schweiz. Juristenvereins, 1984, 113; *ders.*, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 1984, 89; *H.-P.Schneider*, Eine Reform ist notwendig, in: Das Parlament Nr. 24–25 v. 15./22.6.1985.

[139] *R.Steinberg* (Fn. 137) m.w.N.

Palette reicht von „Volksenquête" und „kommunalem Anhörungsplebiszit" über Referendum und Volksinitiative bis zur Mitentscheidung über Exekutivakte sowie inhaltlich von der komplexen zukunftsoffenen „Grundsatzfrage" bis herunter zum kommunalpolitischen Detail. Es ist hier nicht der Ort, diese Partizipationsformen in ihren schwer abwägbaren Auswirkungen auf Repräsentativsystem und Parteien zu diskutieren. Vielleicht läßt sich aber darüber Einigkeit erzielen, daß gerade im Hinblick auf die mit der „Parteienstaatlichkeit" zusammenhängenden Schwächen des demokratischen Verfassungsstaats die bislang überwiegend ablehnende Haltung aufgegeben (mindestens überdacht!) werden sollte. Besonders sinnvoll schiene mir dies auf der Ebene der Kommunen und Landkreise, im Bereich der nachvollziehbaren Kausalitäten und der erfahrbaren Lebenswelt – nicht dagegen bei den „Grundsatzfragen", die nach wie vor repräsentativ entschieden werden sollten[140], d.h. von Personen unter Verantwortungsdruck, die zudem noch „relativ" besser informierbar sind als Millionen von Abstimmungsberechtigten.

4. Leitlinien künftiger Finanzierung

Zuletzt geht es um die künftige Gestalt der *Finanzierung.* Sie ist der Angelpunkt für strukturelle Veränderungen des Parteiwesens in der Richtung, daß die Parteien sich von staatlicher Finanzierung distanzieren, ohne auf der anderen Seite von mächtigen „Sponsoren" abhängig zu werden. Dies ist m.E. nur möglich, wenn folgende Leitlinien beachtet werden:

a) Die Parteien bedürfen zur Erfüllung ihrer zentralen verfassungspolitischen Aufgaben einer ausreichenden finanziellen Deckung. Es gibt jedoch weder eine Verfassungsgarantie auf Staatsfinanzierung noch eine staatliche Ausfallbürgschaft.

b) Das Mischsystem aus den drei Hauptquellen (Beiträge, Spenden, Staatsleistungen) sollte beibehalten, aber entschieden auf die Hauptsäule von Beiträgen und Kleinspenden verlagert werden. Der Parteifinanzierungsmechanismus ist das Spiegelbild des Demokratiegebots in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG.

Verzerrungen der Chancengleichheit im Prozeß der politischen Willensbildung sind ebenso zu beseitigen wie die „Staatsquote" der Par-

---

[140] a.A. die meisten Befürworter ergänzender Elemente unmittelbarer Demokratie, so etwa *H.Simon,* Fragen der Verfassungspolitik, in: P.Glotz (Hrsg.), Ziviler Ungehorsam im Rechtsstaat, 1983, 100; *W.Maihofer,* Abschließende Äußerungen, Handbuch des Verfassungsrechts, 1983, 1411f. – Die Fixierung auf „Grundsatzfragen" war durchgängig auch in der Podiumsdiskusion zum 55. DJT 1984, Sitzungsbericht P.

teifinanzierung energisch gesenkt werden sollte[141]. Die Parteienfreiheit wird gegenwärtig durch ein Übermaß an verfügbaren Steuergeldern eher eingeengt als gewahrt.

c) Die bisherige Erstattung der Wahlkampfkosten hat sich nicht bewährt. Sie ist heute zu einer über den Bedarf hinausgehenden Dauerfinanzierung durch eine periodisch erhobene besondere Kopfsteuer geworden. An ihre Stelle könnte und sollte ein System des „Paarens" von Partei-Eigenmitteln und staatlichen Zuschüssen treten: zu jeder per Beitrag oder Kleinspende gezahlten Mark käme eine Mark aus öffentlichen Mitteln hinzu. Dies würde die Parteien zur Mitgliederwerbung anhalten, würde die Parteispitzen finanziell stärker an die Basis binden, und es wäre ein einfaches und für den Bürger verständliches System[142].

d) Schließlich sollten die bislang noch bestehenden Lücken der Offenlegungspflichten – unter Einbeziehung der Fraktions- und Stiftungsmittel – sowie der staatlichen Kontrollen geschlossen werden[143].

Nur so können m.E. die Parteien gezwungen werden, sich intensiv um ihre Basis zu kümmern, dem „verdrossenen Staatsbürger" wieder näher zu treten und ihn zur aktiven Unterstützung zu überreden. Nur so werden sie ihre Aufgabenkataloge und ihre Apparate reduzieren. Da nach aller Erfahrung aber Freiwilligkeit nicht erwartet werden kann, tragen das Bundesverfassungsgericht, eine kritische Öffentlichkeit und nicht zuletzt eine unabhängige Staatsrechtslehre die Verantwortung für das Gelingen dieser Teil-Therapie.

5. Schluß

Der demokratische Verfassungsstaat, der unter den heutigen Bedingungen nur als Parteienstaat lebensfähig ist, befindet sich nicht in einer „Krise" im strengen Sinn des Wortes. Aber er weist Schwächen und rechtlich faßbare Fehlentwicklungen auf, deren Ursachen u.a. in der Entwicklung des Parteiensystems liegen. Hier haben Veränderungen zur Erhaltung seiner Vitalität, Offenheit und Legitimationskraft einzusetzen. Den normativen Richtpunkt aller Veränderungen bildet

---

[141] Vgl. hierzu die Berechnungen bei *v.Arnim*, Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, 1983, 18ff. So auch *J.Isensee* in der Anhörung vor dem Innenausschuß (Fn. 119).

[142] *Lösche* (Fn. 71), 121ff.

[143] Eine Reihe wertvoller Anregungen enthält die noch vor der Novellierung des PartG v. 22. Dez. 1983 geschriebene Arbeit von *Kulitz* (Fn. 71). Zu den Defiziten vgl. i.ü. die in Fn. 116 genannten Beiträge von *v.Arnim* und *J.Ipsen* sowie zuletzt *K.M.Meessen* (Fn. 50), 2293. Die Frage, ob die Parteifinanzen durch den Rechnungshof geprüft werden sollten, ist behandelt bei *G.Haverkate*, AöR 109 (1984), 461f.

die Volkssouveränität, jene archetypische Figur, welche die Entscheidungen des „freien Volkes auf freiem Grund" über seine eigenen Angelegenheiten erst ermöglicht. Wie auch immer repräsentative und plebiszitäre Elemente kombiniert werden mögen, wir bedürfen dabei klar konturierter, mitgliedstarker und demokratisch organisierter Parteien, die sich – vor allem – ihrer *dienenden* Funktion im Willensbildungsprozeß bewußt sind. Werden sie selbstzufrieden oder überheblich, machtbesessen oder korrupt und sollten sie versuchen, das nicht nur ihnen anvertraute Gemeinwesen als Privatbesitz zu behandeln, dann müssen sie in diese dienende Stellung zurückgeführt werden. Dies zu tun, ist primär Sache des Wählers. Seine moralisch-politischen Maßstäbe sind der Indikator der politischen Kultur, die ihrerseits jene Maßstäbe im ständigen Austausch von Erfahrung und Kritik erst hervorbringt[144]. Hierbei ist die Staatsrechtslehre wesentlich beteiligt. Indem sie klärt und pädagogisch vermittelt, was die Parteien tun dürfen oder unterlassen müssen, erfüllt auch sie einen Dienst am Gemeinwesen.

[144] *P. Häberle*, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 1982, 18ff. zur „Verfassungskultur" (a.a.O. 20), der in der Tat aufgrund ihrer Textbezogenheit und ihrer Rückbindung durch Verfassungsverantwortung und durch Kriterien wissenschaftlicher Kontrollierbarkeit ein höheres Maß an Festigkeit innewohnt als der umfassenderen „politischen Kultur". Die Begriffe schließen sich nicht aus, wie *Meessen* (Fn. 50, 2290) annimmt, sondern stehen in einem Spezialitätsverhältnis. „Verfassungskultur" ist m.E. eine besonders glückliche (normative) Prägung für die Bundesrepublik, die in den letzten Jahrzehnten erst lernen mußte, nicht nur ein Provisorium, sondern eine echte Verfassung zu haben.

Leitsätze des Berichterstatters über:

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

I. „Parteienstaatlichkeit" in der Bundesrepublik Deutschland – eine Standortbestimmung

1. Der „Parteienstaat" ist heute die allgemein akzeptierte Erscheinungsform des westlichen demokratischen Verfassungsstaats. Parteien erfüllen zentrale Aufgaben der Meinungsbildung und -vermittlung, der Entwicklung und Präsentation von Sachprogrammen, der Personalauswahl und der Regierungskontrolle.

2. Die staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Diskussion um die Stellung der politischen Parteien hat seit den fünfziger Jahren ihre Perspektiven verändert. Die Herausbildung weniger „Volksparteien", eine Verfestigung des politischen Systems und der Parteiapparate sowie große innenpolitische Stabilität führten zu einer auch theoretischen Konsolidierung des Parteienstaats. Vermittelnde Lösungen zwischen traditionellen staatsrechtlichen Leitbildern und parteienstaatlicher Realität bildeten das Fundament der von Rechtsprechung und Lehre gemeinsam entwickelten Interpretation des Art. 21 GG.

3. Symptome der Unruhe zeigten sich seit den sechziger Jahren. Sie haben sich inzwischen verstärkt. Ob deshalb von „Krisensymptomen" gesprochen werden kann, hängt von Auswahl und Interpretation der Fakten sowie vom Leitbild des demokratischen Verfassungsstaats ab:

a) Im Staat der Industriegesellschaft treten die Parteien als Machtfaktoren hinter die Industrie und die in Verbänden organisierten Interessen zurück. Sie sind mit diesen Kräften allerdings eng verflochten und dienen ihnen als vermittelnde Systeme in Richtung auf Parlament und Öffentlichkeit. Außerparlamentarische und außer-(z.T. anti-)parteiliche Gruppierungen haben sich im letzten Jahrzehnt intensiv in den Willensbildungsprozeß eingeschaltet.

b) Parteien agieren sowohl im offenen, alle Gruppen umschließenden System der politischen Willensbildung als auch im formstrengen System der Bildung des Staatswillens. In ersterem haben sie die Chance der „Mitwirkung" auf der Basis „natürlicher Ungleichheit", in letzterem dagegen faktisch ein Monopol auf der Basis strenger formaler Gleichheit.

c) Repräsentative Demokratie und Parteienstaat sind vereinbar, insbesondere ist Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, begrenzt auf seinen rechtlichen Gehalt, widerspruchsfrei mit der Lenkung der parlamentarischen Willensbildung durch die Parteien zu verbinden. Das „freie Mandat" ist eine notwendige Bedingung der Selbststeuerung des demokratischen Verfassungsstaats. Es ist nicht nur verfassungsrechtlich verankert; auch praktisch gibt es zu ihm keine Alternative.

4. Von „Krisensymptomen" kann gesprochen werden, wenn Defizite des Parteiensystems (nicht einzelner Parteien) die von der Verfassung intendierte Funktionsweise des demokratischen Verfassungsstaats oder seiner Akzeptanz nachhaltig stören.

II. „Krisensymptome"?

5. Seit längerem sind Zeichen von „Parteiverdrossenheit" und einer „Vertrauenskrise" wahrzunehmen. Traditionelle Antiparteienaffekte verbinden sich mit neuer Mißbilligung des „politischen Stils" der Parteien sowie mit Frustrationen gegenüber den „Etablierten".

Unabhängig von der sachlichen Berechtigung der vielfach dokumentierten „Parteiverdrossenheit" ist diese als Faktum wirksam: sie schwächt die Parteien in ihrem Bestand, mindert ihre Vermittlungs- und Legitimationsleistung und läßt die soziale Achtung vor „Parteipolitikern" und „Parteipolitik" schwinden.

6. An der Basis sehen sich die Parteien durch die Bürgerinitiativen mit Legitimations- und Handlungszwängen konfrontiert. Im Zusammenwirken von Bürgerinitiativen, Medien und Exekutive werden die Parteien nicht selten überspielt.

7. Gegenüber Verbänden sind die Parteien im Willensbildungsprozeß der schwächere Teil. Sie sind breiter angelegt, reagieren schwerfälliger, sind durch Verantwortung und Kontrolle gebunden, können umgangen und finanziell beeinflußt werden.

8. Die Parteien haben im offenen Willensbildungsprozeß an Terrain verloren. Soweit die Willensbildung „ungeregelt" an ihnen vorbeiläuft, erfüllen sie ihre Aufgabe der „Vorformung" und Hinlenkung politischer Energien zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß nicht hinreichend.

Politische Verweigerung, Einübung außerparlamentarischer Erfolgsrezepte und rechtswidriger Pressionswege sind die Folge.

III. „Parteienstaatliche" Machterweiterung (Ämterpatronage, Schwächung des Konkurrenzprinzips, Finanzierung)

9. Ämterpatronage und Parteienproporz sind weiterhin Begleiter des Parteienstaats. Staatsverwaltung, kommunale und anstaltliche

Selbstverwaltung sind von einem – jedermann vertrauten, aber selten sichtbaren – Beziehungsnetz zu den Parteien überzogen.

10. Im demokratischen Verfassungsstaat, in dem das Volk seine Staatsgewalt über das Medium der Parteien ausübt, ist der Antagonismus von „Parteipolitik" und überparteilichem Gemeinwohl überholt. Die parteigeborenen parlamentarischen Mehrheiten sind die temporär begrenzten und verfassungsrechtlich gebundenen Hüter des Gemeinwohls.

Der politische Willensbildungsprozeß und mit ihm der legitime „Mitwirkungsanspruch" der Parteien reichen in Staatsverwaltung und Selbstverwaltung hinein.

11. Schranken der Einwirkung von Parteien auf Staatsverwaltung und Selbstverwaltung ergeben sich aus der Begrenzung des Aktionsfeldes „politische Willensbildung", aus spezieller gesetzlicher Regelung sowie aus Art. 33 Abs. 2, 3 Abs. 3 GG und der im Rechtsstaatsprinzip verankerten „Unparteilichkeit" des Rechts.

12. Die dem Gesetzgeber obliegende Aufgabe, Zugriffe des Staates oder einzelner „gesellschaftlicher Gruppen" auf den Rundfunk zu verhüten (BVerfGE 57, 322, 325), umschließt auch Vorkehrungen gegenüber dem Zugriff der Parteien.

13. Die Abstützung der Parteien auf den öffentlichen Dienst hat ihre Kehrseite in intensiven Abhängigkeiten der Parteien vom öffentlichen Dienst, in der weiteren Minderung ihres Ansehens sowie in der notorischen Überlastung ihres Führungspersonals.

14. Die Parteien betätigen sich nicht nur außerhalb der politischen Willensbildung, sie schwächen auch das Prinzip des Wettbewerbs, indem sie Konkurrenten behindern:

a) Die Wettbewerbsverzerrungen zwischen freien Wählergemeinmeinschaften und Parteien bestehen fort. Sie sind, soweit sie sich in Kommunalwahlen auswirken, mit dem dort geltenden strengen Gleichheitssatz nicht vereinbar.

b) Versuche, neue Konkurrenten durch inhaltliche Auffüllung des Parteibegriffes von der Zulassung zur Wahl abzuhalten, scheitern an Art. 21 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2 GG.

Die Mandatsrückgabe aus politischer Überzeugung des Abgeordneten ist zwar verfassungspolitisch zu mißbilligen, muß aber verfassungsrechtlich akzeptiert werden, wenn sie freiwillig und formal ordnungsgemäß vorgenommen wird.

15. Die derzeitige Regelung der Parteienfinanzierung verletzt die Chancengleichheit der Bürger bei der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozeß und die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Parteien

sowie zwischen diesen und den freien Wählergemeinschaften. Sie ermöglicht den Zufluß öffentlicher Mittel über die Wahlkampfkosten hinaus und außerhalb der Wahlkampfkostenerstattung.

16. Der Staatsanteil der Parteienfinanzierung ist derzeit zu hoch, die Transparenz des Finanzgebarens immer noch unbefriedigend.

IV. Leitbild und Vorschläge

17. Verfassungspolitisches Leitbild sollten ideell (und finanziell) von starken Mitgliederstämmen getragene, demokratisch organisierte Parteien sein, die ihre genuinen Aufgaben im Willensbildungsprozeß vital und im offenen Dialog mit ihren Anhängern und der Öffentlichkeit erfüllen, sich auf Feldern außerhalb der politischen Willensbildung zurückhalten und sich ihrer dienenden Funktion im demokratischen Verfassungsstaat bewußt bleiben.

18. Voraussetzung einer Überwindung des „Legitimationstiefs" der Parteien und einer Reintegration politischer Energien in das Parteiensystem ist eine Steigerung der Mitgliederzahlen. Hierfür könnte ein neuer Finanzierungsmodus hilfreich sein (Th. 24 d).

19. Die Rahmenbedingungen für eine Wahrnehmung des Wächteramts der Öffentlichkeit verdienen weiterhin höchste Aufmerksamkeit, speziell die derzeit noch offenen Rückwirkungen der Umgestaltung des Medienwesens auf das Parteiensystem.

20. Die Vorarbeiten zur Verlebendigung der Parlamentsarbeit und zur Fortschreibung der Verhaltensregeln für Abgeordnete sollten bald abgeschlossen werden. Wesentliche Veränderungen des Erscheinungsbildes der Parteien sind davon aber nicht zu erwarten.

21. Das Verfassungsgebot innerparteilicher Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) ist bei den in den Parlamenten vertretenen Partein im wesentlichen erfüllt. Eine weitere Annäherung an die Maßstäbe der Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG würde die derzeitigen Schwächen des Parteiensystems nicht beheben können.

22. Randkorrekturen an der Ausgestaltung der repräsentativen Demokratie (Beteiligung der Bürger an der Kandidatenaufstellung, Einführung einer Eventualstimme, Einführung eines „Bürgerbonus") können zwar erwogen werden, sind aber im einzelnen erheblichen Bedenken ausgesetzt.

Unterstützung verdient dagegen der Gedanke, die im Kommunalrecht bewährten „halboffenen Listen" zur Verstärkung des Persönlichkeitselements im Landes- und Bundeswahlrecht einzuführen.

23. Im Zentrum sollten Überlegungen zur Koppelung von repräsentativen und plebiszitären Formen der Ausübung der Staatsgewalt

(Art. 20 Abs. 2 GG) stehen. Ihr Ziel kann und darf nicht die Verdrängung der Parteien oder gar die Abschaffung des repräsentativen Parlamentarismus sein; es geht vielmehr um Entlastung des Parlamentarismus und um Integration außerparlamentarischer politischer Energien in förmliche Entscheidungsverfahren.

Angesichts des Experimentcharakters der Einführung von „Volksrechten" in das deutsche System sollte die kommunale Ebene das bevorzugte Anwendungsfeld sein. Grundlegende Fragen von hohem Abstraktionsniveau und schwer einschätzbaren Folgewirkungen sollten weiterhin von politisch verantwortlichen Parlamentariern entschieden werden.

24. Die Parteienfinanzierung ist grundlegend zu verändern:

a) Die Parteien bedürfen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe einer ausreichenden finanziellen Deckung. Es gibt jedoch weder eine Verfassungsgarantie auf Staatsfinanzierung noch eine staatliche Ausfallbürgschaft bei finanziellen Notlagen.

b) Das derzeitige Mischsystem (Beiträge, Spenden, Staatsleistungen) sollte zwar beibehalten, aber anders gewichtet werden: Beiträge und Kleinspenden müssen tragendes Element werden; die staatsbürgerliche Gleichheit und das Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG müssen auch bei der Parteifinanzierung ihren Niederschlag finden.

c) Finanzielle Verzerrungen der Chancengleichheit der Bürger sind zu beseitigen; die Staatsleistungen sind stufenweise zu senken.

d) Die Erstattung der Wahlkampfkosten hat sich in der bisherigen Form nicht bewährt. Sie sollte abgeschafft und durch ein System des „Paarens" von Beitrags- und Kleinspendenmitteln mit entsprechenden staatlichen Leistungen ersetzt werden.

Dies würde die Parteien zur Mitgliederwerbung anhalten, würde die Parteizentralen stärker an die örtlichen Gliederungen binden und es wäre ein einfaches, für den Bürger einleuchtendes Modell.

e) Volle Transparenz der Parteifinanzen sowie Prüfung durch die Rechnungshöfe müssen garantiert werden.

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

2. Bericht von Universitätsprofessor Dr. *Heinz Schäffer,* Salzburg

Inhalt

Seite

I. Der österreichische Parteienstaat – Ausbildung und Wahrnehmung des Phänomens 47

II. Krisensymptome? – Ansatzpunkte und Beurteilungsgrundlagen 57

III. Die Spannungslagen im einzelnen 58

IV. Schlußfolgerungen 77

Vorbemerkung:

Dieser Beitrag soll nach den Intentionen des Vorstands ein Mitbericht und kein ausgesprochenes Landesreferat zu Österreichs Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sein. Die Mitte zu halten, wird angesichts der knappen Zeit eine in vieler Hinsicht verkürzte Darstellung bedingen. Zum zweiten ist unser Tagungsthema durch seine Formulierung – psychologisch betrachtet – möglicherweise negativ besetzt (– das Fragezeichen relativiert dies zwar etwas! –) und drängt den Referenten zu subjektiven Wertungen. Auch wenn man sich dieser Gefahr stets bewußt ist, kann man sie in Bewertungsfragen doch nie gänzlich ausschalten. Schließlich würde ein volles Ausloten des Themas die interdisziplinäre Arbeit der Jurisprudenz mit einer Reihe von Sozialwissenschaften (insbesondere der empirischen Sozialforschung, der Organisationspsychologie, politischen Soziologie, Kommunikations- und Systemtheorie usw.) erfordern, weshalb die Behandlung dem Staatsrechtler von vornherein nur rudimentär gelingen kann.

I. Der österreichische Parteienstaat – Ausbildung und Wahrnehmung des Phänomens

1. Seit *Spanner*[1] 1957 für Österreich erstmals von einem „Parteien- und Kammerstaat" sprach und seit *Kafkas* Mitbericht (Wiener Tagung 1958)[2] ist geraume Zeit verstrichen, in der sich auch in Österreich die Entwicklung zum Parteienstaat vollendet und das Problembewußtsein geschärft hat.[3]

---

[1] *Adamovich/Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. (1957), 117ff.

[2] *Kafka*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959) 53.

[3] Die Parteienstaatlichkeit Österreichs ist ein nunmehr voll akzeptiertes und häufig beschriebenes Phänomen. Vgl. z.B. *Winkler*, Staat und Verbände VVDStRL 24 (1966) 50ff.; *Mantl*, Der österreichische Parteienstaat (1969); *Ermacora*, Österreichische Verfassungslehre (1970) 38, 112ff.; *ders.*, Österreichische Verfassungslehre II (1980), 20ff.; *Walter*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973) 169ff.; *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung (1977) 14f.; *Wielinger*, Demokratisches Prinzip, Parteienstaat und Legalitätsprinzip bei Hans Kelsen, in: *Krawietz/Topitsch/Koller* (Hrsg.), Ideologiekritik und Demokratietheorie bei Hans Kelsen, Rechtstheorie Beiheft 4 (1982) 268ff.; *Adamovich/Funk*, Grundriß des Österreichischen Verfassungsrechts 2. Aufl. (1984), 95, 193; *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 5. Aufl. (1985), 39, 54. – Aus dem politikwissenschaftlichen Schrifttum siehe insb. *Gerlich/W.C.Müller*, Zwischen Koalition und Konkurrenz – Österreichs Parteien seit 1945 (1983) mwN.

Auch Österreich ist letztlich den Weg gegangen, den Heinrich *Triepel* 1927 als die vier folgerichtig aufeinanderfolgenden Stufen im Verhalten des Staates gegenüber den politischen Parteien herausgestellt hat: von (1.) der Bekämpfung und (2.) Ignorierung über eine (3.) „Anerkennung und Legalisierung" letztlich (4.) zur „verfassungsmäßigen Inkorporation".[4]

Zum besseren Verständnis möchte ich nun fast in Form eines kurzen Lebenslaufes markante Stadien der österreichischen Entwicklung aufzeigen:

Die Bundesverfassung 1920, obwohl historischer Kompromiß der politischen Parteien, hat über die Stellung der politischen Parteien geschwiegen und nur ihrer Wirkungen in der Rolle als Wahlparteien und Parlamentsfraktionen gedacht. Immerhin hat die Bundesverfassungsnovelle 1929 mit einer Inkompatibilitätsbestimmung für Verfassungsrichter eine Distanznahme zwischen parteipolitisch influenzierter Staatswillensbildung und unabhängiger Kontrolle angelegt (Art. 147 Abs. 4 B-VG). Während der ganzen Dauer der Ersten Republik blieben die Parteien – zumindest formell – den Fesseln eines überkommenen, obrigkeitsstaatlich konzipierten Sonderrechts für politische Vereine unterworfen.[5] Doch hat schon bei diesem Entwicklungsstand Hans *Kelsen*[6] dargelegt, daß die parlamentarische Demokratie notwendig Parteienstaat ist. Er hat – durchaus modern – die Funktion der Parteien in der Interessenartikulierung und -bündelung, Führerauslese und politischer Bildung gesehen und eine dieser sozialen Mittlerrolle der Parteien angepaßte rechtliche Verankerung des Parteiwesens befürwortet.

Die volle Entwicklung und Entfaltung des Parteienstaates vollzog sich in Österreich nach 1945, im wesentlichen in zwei Schüben:

a) Politische Parteien haben nicht nur den österreichischen Staat wiederbegründet, sie haben sich in der Vorläufigen Verfassung[7] Regierungsorgankreationsfunktion zugeschrieben und das spätere Proporzregierungsmodell vorweggenommen. Die beiden Großparteien haben sodann in der „Großen Koalition" über zwei Jahrzehnte gemeinsam das gesamte politische und gesellschaftliche Leben weitgehend durchdrungen. Koalitionsvereinbarungen und Proporz sind oft genug beschrieben worden.[8] Rechtlich entledigten sich die Parteien der Fesseln

---

[4] *Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 2. Aufl. (1930) 12.

[5] II. Abschnitt (§§ 29–35) des Vereinsgesetzes 1867, RGBl 134; dazu insb. *Hye*, Studien zum österreichischen Vereins- und Versammlungsrecht (1879) 50ff.

[6] *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie 2. Aufl. (1929) 19f.

[7] StGBl 1945/5, insb. §§ 9 und 12.

[8] Vgl. z.B. *Kafka*, VVDStRL 17, 86, 93ff.; *Vodopivec*, Wer regiert in Österreich? (1960) 11ff.

des Vereinsrechts, indem sich die staatstragenden Parteien niemals anmeldeten und 1947 die Aufhebung der Sonderbestimmungen für politische Vereine beschlossen.[9] Einfachgesetzlich festigten sie ihren Einfluß durch Nominationsrechte zu staatlichen Verwaltungsbeiräten[10] und durch die Verankerung des Proporzes im Wege von Einvernehmensbindungen zwischen den Bundesministerien und Mitwirkungsklauseln, welche oft weniger auf Sachbezug denn auf parteipolitischem Gleichgewichtsdenken beruhten.

Der partielle rechtliche Einbau der Parteien in den Staat erreichte schließlich (1962) die Verfassungsstufe mit der Verankerung des Parteienproporzes in den kollegialen Schulbehörden (Art. 81a B-VG).[11,12] In neuester Zeit nominieren die Parteien kraft verfassungsrechtlicher Anordnung auch die Mitglieder verfassungsunmittelbar eingerichteter Kontrolleinrichtungen, wie insbesondere der Volksanwaltschaft.[13]

Infolge der Lähmung der politischen Arbeit und wegen der proporzmäßigen Durchdringung vieler Lebensbereiche (Wohnung, Arbeitsplatz, Schule, Rundfunk) artikulierte sich schon gegen Ende der Großen Koalition ein deutliches „Unbehagen am Parteienstaat"[14], das sich insbesondere in einem ersten großen Volksbegehren zur Entpoliti-

---

[9] Vereinsgesetz-Novelle 1947 BGBl 251.

[10] Sinn dieser Einrichtungen ist Anhörung, Stellungnahme, Mitwirkung in Form und zum Zwecke der Influenzierung der staatlichen Willensbildung bzw. einer Intra-Organ-Kontrolle zum Zwecke des Abbaus oder der Verhinderung einer einseitigen parteilichen Funktionsausübung. Beispiele aus der neueren Rechtsentwicklung bieten die Parteienvertreter im Datenschutzrat (Datenschutzgesetz BGBl 1978/567, § 43 Abs. 1 Z 1), Akademischen Rat (§ 108 UOG), Wirtschaftsrat der Österreichischen Staatsdruckerei (§ 8 Abs 2 Staatsdruckereigesetz), Wirtschaftsrat der Österreichischen Bundesforste (§ 6 BundesforsteG).

[11] Eingefügt durch die sog. Schulverfassungsnovelle 1962 BGBl 205. Die daraus resultierende nahezu vollständige Verpolitisierung auf dem Schulsektor mit geradezu „kontingentmäßiger Aufteilung" der Planstellen im Schuldienst hat schon *Walter*, VVDStRL 31, 170 konstatiert und gerügt.

[12] Als materiell verfassungsrechtlich relevant erweisen sich ferner Entsendungsrechte (und auch Rückzugsrechte!) der Parteien zum Landesverteidigungsrat (§ 5 WehrG 1955 BGBl 1955/181, jetzt BGBl 1978/150); und zum Rat für Auswärtige Angelegenheiten (§ 1 Abs 1 BG über die Errichtung eines Rates für auswärtige Angelegenheiten BGBl 1976/330), die eine konsultative Einbindung aller parlamentarischen Kräfte und damit auch der jeweiligen Opposition in staatspolitisch bedeutsame Belange bezweckt.

[13] Seit BGBl 1977/121, nunmehr Art 148g B-VG; vgl. ferner die Beschwerdekommission in militärischen Angelegenheiten (Verfassungsbestimmung § 6 Abs 1 WehrG idF BGBl 1984/457).

[14] ZB *Merkl/Ermacora/Klenner*, Das Unbehagen am Parteienstaat, FORUM 1959, 50f. Wie die Parteienstaatsdiskussion Ende der fünfziger Jahre, so blieb auch die sog. „Demokratiereform"-Diskussion Ende der sechziger Jahre ohne tiefergreifende Folgen. Dies gilt insb. für die Vorschläge eines mehrheitsfördernden Wahlrechts oder einer Personalisierung des Wahlrechts.

sierung des Rundfunks Luft machte.[15] Das zunehmende Unbehagen „derer da unten" (Bürger und Parteimitglieder) an der als überwältigend empfundenen Realität der Parteien, die Unklarheit über den rechtlichen Status der Parteien, die Spannung zwischen dem nahezu völligen Schweigen der Verfassung und der realpolitisch akzeptierten staatstragenden Rolle sowie schließlich wohl auch das Interesse der Parteien selbst, sich und ihren Status definiert zu sehen, führten zunächst (März 1965/1966) zu einem Parteienbericht der Bundesregierung.[16]

Während aber die staatliche Parteienfinanzierung von verschämten Anfängen (Klubfinanzierung) Schritt um Schritt zu einem umfassenden Netz direkter und indirekter Zuwendungen[17] entwickelt wurde, kam es zur grundlegenden verfassungsrechtlichen Verankerung der politischen Parteien erst 1975.

b) Das *Parteiengesetz 1975*[18] zerfällt in drei Teile: erstens die verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien (Art. I), ein zweiter Teil gewährt Zuwendungen zur Öffentlichkeitsarbeit (Art. II: und zwar den im Nationalrat vertretenen politischen Parteien laufend und in geringerem Maße im Wahljahr auch jenen Parteien, die bei der Nationalratswahl mindestens 1% der gültigen Stimmen erlangt haben). Ein dritter Teil betrat rechtspolitisches Neuland und versuchte eine Begrenzung der Wahlwerbungskosten. Der Grundgedanke war folgender: Der für den Intensivwahlkampf geplante Gesamtwerbeaufwand sollte deklariert werden und von einer staatlichen Kommission (de facto ein Parteienschiedsgericht unter staatlicher Patronanz) überwacht werden. Als „Sanktionen" sah das Gesetz die Veröffentlichung der

---

[15] Daraus resultierte die erste Rundfunkreform. Das Rundfunkgesetz BGBl 1966/195 konstituierte den Rundfunk als ein entpolitisiertes, nach kaufmännischen Grundsätzen zu führendes Unternehmen mit einem starken Generalintendanten.

[16] Bericht der Bundesregierung über ihre Rechtsauffassung betreffend die Stellung der politischen Parteien im öffentlichen Leben, III-12 BlgNR 11.GP (eine spätere Ergänzung hierzu brachte III-47 BlgNR 14.GP). Als grundsätzliche Regelungsmodelle wurden erwogen:
a) Institutionalisierung der Parteien „als Träger öffentlicher Aufgaben" (also wohl: als Teilnehmer an der Staatsgewalt);
b) klare Abgrenzung zwischen Staatsgewalt und Aufgaben der politischen Parteien (also eine neuverstandene Gewaltenteilung);
c) eine Regelung, die die grundsätzlichen Aufgaben der Parteien offenläßt, aber konkrete Einzelfragen (Rechtspersönlichkeit, Entstehen und Auflösung, Vertretung nach außen, Aufbringung der Mittel, Beteiligung an Wahlen oder doch einzelne dieser Fragen) klarstellt. Diesen bescheidensten Weg ist man schließlich ein Jahrzehnt später gegangen.

[17] a) Finanzielle Unterstützung der Parlamentsklubs: KlubfinanzierungsG BGBl 1963/286, idF 1966/108, 1967/50, 1971/6, 1980/551.
b) Zuwendungen an die politischen Akademien der Parteien: Bundesgesetz über

die Förderung der politischen Bildungsarbeit BGBl 1972/272 (jetzt BGBl 1984/369 idF 1984/538; jüngst zielt ein Drei-Parteien-Initiativantrag [167/A v. 26.11. 1985 = II-3493 BlgNR 16.GP] auf weitere Erhöhung dieser Förderungsmittel um 15% „für internationale politische Bildungsarbeit").
c) Förderung von Medien: PresseförderungsG BGBl 1975/405 (jetzt BGBl 1979/223 idF 1980/119, 1984/538; mittlerweile wiederverlautbart: BGBl 1985/228).
d) Staatliche Leistungen durch amtliche Stimmzettel; Plakatflächen; Sendezeiten (§ 5 Rundfunkgesetz BGBl 1984/397).
e) Zuschüsse an nahestehende Organisationen, wozu
f) auf Landesebene noch Förderungsmittel für Landesparteien (ohne Zweckbindung), für Schulungsarbeit allgemein und insb. für Gemeindevertreterverbände, Landtagsklubs und für Öffentlichkeitsarbeit kommen.

Übersicht über Parteisubventionen 1985 (Quellen: Amtsbehelf zum BundesfinanzG 1985/I. Teil und Profil 1984/Nr. 50):

Parteisubventionen 1985
(in Millionen Schilling)

Bund:		*Länder:*		*Gemeinden:*	
Parteien	122,9	Wien	98,7	Linz	4,0
Politische Akademien	55,5	Vorarlberg	12,7	Salzburg	4,6
Parlamentsklubs	44,1	Oberösterreich	54,9	Graz	2,5
		Niederösterreich	66,3	Bregenz	0,3
		Tirol	23,0		
		Salzburg	37,0	*Summe:*	*622,0*
		Steiermark	63,2		
		Kärnten	25,9		
		Burgenland	6,4		

Übersicht über die Entwicklung der Presse- und Parteienförderung (Quelle: Amtsbehelfe zu den Bundesfinanzgesetzen 1982–1986) in Mill. S:

	1986	BVA 1985	BVA 1984	BVA 1983	BVA 1982
Förderung der Publizistik		6,156	6,840	6,840	6,840
Presseförderung		125,675	80,675	72,675	72,680
Staatsbürgerliche Bildungsarbeit pol. Parteien		55,540	47,200	44,000	39,600
Zuwendungen an pol. Parteien		122,900	82,900	77,000	63,000
	291,516* [325,016]	310,271	217,615	200,475	182,12

* Dieser in der Regierungsvorlage vorgesehene Betrag wurde aufgrund eines gemeinsamen Abänderungsantrages aller drei im Nationalrat vertretenen Parteien im Finanz- und Budgetausschuß um insgesamt 33,5 Mill S höher dotiert! (Parlamentskorrespondenz 22.11.1985, 23. Bogen).
Nach Drucklegung erschien erstmals eine genauere Analyse der Parteienfinanzierung auf Landesebene: *Dachs* (Hrsg.), Das politische, soziale und wirtschaftliche System im Bundesland Salzburg. FS zum Jubiläum „40 Jahre Salzburger Landtag in der Zweiten Republik". Salzburg, Dokumentationen Nr. 87 (1985), 125, insb. 150ff.

[18] BGBl 1975/404 idF BGBl 1979/569, 1982/356, 1982/643, 1983/667, 1984/538. Dazu mwN *Schaden*, Parteien und Rechtsordnung, in: *Gerlich/Müller* (Fn. 3) 225.

Überziehungsbeträge und eine Kürzung der staatlichen Parteienfinanzierung zur Öffentlichkeitsarbeit vor. Diese Regelung wurde beim darauffolgenden Wahlgang[19] noch einmal angewendet; 1983 kam jedoch keine entsprechende Parteieneinigung mehr zustande.[20]

Das explizite Bekenntnis zum Mehrparteienstaat und die Umschreibung der Parteien als „wesentliche Bestandteile der Demokratie" im Verfassungsartikel des ParteienG[21] läßt erkennen, in welcher Rolle die Verfassung die politischen Parteien einbinden wollte. Einesteils bleiben sie außerhalb der organisierten Staatlichkeit, andererseits wird der vorstaatliche Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung durch Parteien expressis verbis geöffnet. Doch werden die Parteien bloß als „wesentliche Bestandteile der Demokratie"[22] bezeichnet und diese folglich nicht mit der Parteienstaatlichkeit gleichgesetzt. Es ist vielmehr implizit anerkannt, daß noch andere wesentliche Faktoren wie insbesondere die Interessenverbände, direkt-demokratische Elemente und die öffentliche Meinung die Demokratie entscheidend mitprägen.[23] Dies zeigt sich auch in der rudimentären Umschreibung der Aufgaben der politischen Parteien: „*Zu* den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung." Es fällt auf, daß diese weder zu ihrer einzigen Aufgabe erklärt ist, noch auf die Staats- oder Volkswillensbildung beschränkt wurde oder bestimmte Formen der Aufgabenerfüllung vorgeschrieben sind. Insoweit können sich die Parteien freilich legitimiert erachten, nicht nur auf staatliche Organe einzuwirken, sondern im gesamten öffentlichen Raum und auf allen gesellschaftlichen Ebenen, etwa in Kammern und Verbänden konkurrierend mit den einzelnen und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu agieren.

Ferner wird im Parteiengesetz der Begriff der politischen Partei nicht definiert; das Gesetz geht von einem geradezu voraussetzungslosen Parteibegriff aus. Weder wird die Ernsthaftigkeit der politischen

---

[19] Gem BG BGBl 1979/94.

[20] Trotz Dreiparteieninitiativantrag: 225/A=II-4699 BlgNR 15.GP.

[21] Eine ähnliche Parteien-Klausel enthält nun auch die neue burgenländische Landesverfassung GBl 1981/42 (Art 3: „Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung des Landes. Die politischen Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit.").

[22] Die Betonung der Parteienstaatlichkeit findet besonderen Ausdruck in der Verbindung mit der Demokratieklausel des Art 1 B-VG. Dadurch steht die Demokratie als Mehrparteienstaat mit abstrakter Bestandsgarantie der Parteien unter dem besonderen Schutz der Gesamtänderungsprozedur des Art 44 Abs 3 B-VG.

[23] So auch *Schambeck*, Die Stellung der politischen Parteien nach österreichischem Verfassungsrecht, in: Hermens-FS (1976) 63.

Zielsetzung und das Bekenntnis zu bestimmten verfassungsrechtlichen Prinzipien gefordert, noch ist eine Beschränkung auf natürliche Personen als Mitglieder oder eine Verpflichtung auf innerparteiliche Demokratie verfassungskräftig normiert. Zu erklären ist diese zurückhaltende Regelung nur folgendermaßen: Dem Verfassungsgesetzgeber ging es nicht so sehr um die umfassende und prinzipielle Klärung der Rolle der Parteien im modernen Staat. Er wollte sichtlich nur die Antwort auf zwei elementare Fragen festschreiben, die im politischen Leben Österreichs längst konsentiert waren:

- die Verfassungsentscheidung, Österreich *nicht* als *wehrhafte Demokratie* zu konzipieren sowie
- das Prinzip der *vollen Gründungs- und Betätigungsfreiheit* der politischen Parteien (ohne Gesetzesvorbehalt!).

Bewußt wurde kein Parteienverbotstatbestand und kein Parteienverbotsverfahren installiert, sondern eine allenfalls notwendig werdende Entscheidung dieser Art einem (künftigen) Akt des Bundesverfassungsgesetzgebers selbst, damit aber praktisch einem breiten parteipolitischen Konsens vorbehalten.[24] Mit der Minimierung der Gründungsanforderungen[25] und der Garantie ihrer Betätigungsfreiheit (das be-

---

[24] Ein späterer Vorstoß zur Bindung des Parteiwesens an materiale Kriterien (Installierung eines Parteienverbotsverfahrens vor dem VfGH und Bindung der Parteienqualität an das Merkmal der Wahlbewerbung) ist nicht Gesetz geworden (vgl. den IA 57/A vom 19.10.1983 = II-490 BlgNR 16.GP). – Der Vorbehalt einer anderweitigen bundesverfassungsrechtlichen Regelung verweist implizit auf die verfassungskräftige Verpönung des Nationalsozialismus, die Auflösung seiner Organisationen und das Wiederbetätigungsverbot. Inwieweit Österreich durch das Verbotsgesetz und Art 9 des StV von Wien (Verfassungsbestimmung) zu einer partiell wehrhaften Demokratie geworden ist, ist im Schrifttum bisher nicht erörtert worden.

[25] Es besteht kein Rechtsformzwang und es bedarf nur der Hinterlegung von Satzungen mit einem formalen Mindestinhalt. Mittlerweile ist auch ausjudiziert, daß die Satzungshinterlegung vom zuständigen Bundesminister für Inneres weder faktisch noch bescheidmäßig verwehrt werden kann (VfSlg 9648/1983; 10.6. 1983, B 319/1982, 9.6.1983, B 477/79). Ob daher die politische Partei als Rechtsperson entstanden ist, ist von jeder in Frage kommenden Behörde für ihren Zuständigkeitsbereich incidenter zu beurteilen. Die Nichterfüllung der Minimalvoraussetzungen hätte also absolute Nichtigkeit zur Folge. Als Folge dieser Rechtslage sind dzt schon 158 politische Parteien angemeldet. Dies zeigt, daß das Parteiengesetz eigentlich nur ein „Registrierungsgesetz" ist, das auch die Etablierung bedeutungsloser Parteien erlaubt und sogar die Umgehung des Vereinsgesetzes ermöglicht. Die Vielzahl der Satzungshinterlegungen erklärt sich teilweise aus dem Bestreben etablierter Parteien, für ähnlich klingende Parteibezeichnungen einen Namens- und Bezeichnungsschutz zu erwirken. Etliche politische Parteien dürften jedoch reine Zweckgründungen sein, um an Parteienförderungsmittel, insb. Wahlkampfkostenerstattungen zu kommen; eine nicht unbeträchtliche Anzahl dürfte – wie sich aus einzelnen Parteibezeichnungen erkennen läßt – auf einem übertriebenen Geltungsbedürfnis der Parteigründer beruhen.

deutet: keine Aufsicht, keine Ingerenz und Auflösungsmöglichkeit seitens einer Vereinsbehörde) erreichten die Parteien endlich den von ihnen erstrebten Status nahezu absoluter Freiheit, der sie weit über die ihrem Wesen und Wirken gewiß nicht voll entsprechende Vereinsfreiheit hinaushebt.[26]

Ein modernes verfassungsstaatlich geordnetes Parteienrecht müßte freilich in rechtstechnisch klarer Weise für politische *Transparenz* sorgen und – über das Wahlrecht hinaus – die Grundbedingungen einer Wettbewerbsordnung der Parteien festlegen. In Überbetonung des Gesichtspunkts der Parteienfreiheit hat der (Verfassungs)gesetzgeber wesentliche Fragen völlig offengelassen.

Davon wiegt noch am geringsten die Frage nach der Art der Rechtspersönlichkeit der politischen Parteien.[27] Wichtiger für den politischen Prozeß sind wohl folgende Mängel: Es bedarf keiner Angabe des Zwecks in den Statuten, und es gibt keine Kautelen für verwechslungsfreie Parteinamen, keine Transparenz, welche Personen jeweils Organfunktionen bekleiden, keine Veröffentlichungspflicht für Parteiprogramme; mangelhaft ist vom Standpunkt der Transparenz die Veröffentlichungspflicht der Satzungen geregelt; völlig fehlen Bestimmungen über territoriale oder andere Untergliederungen der Parteien und deren Verkettung mit der Mutterpartei.

Einzig durch Offenlegungspflichten über Finanzen im allgemeinen und Spenden im besonderen wurden – freilich erst nach Sensibilisierung der Öffentlichkeit – der Parteitätigkeit Ordnungsschranken gesetzt. Hingegen muß das Schweigen der Verfassung zu innerparteilichen Strukturen, vor allem hinsichtlich bestimmter Minimalanforderungen an die Kandidatenaufstellung als verfassungspolitisches Defizit schon hier notiert werden.

2. Wenn wir uns nun den Erscheinungsformen der Parteienstaatlichkeit und möglichen Krisensymptomen zuwenden, so ist noch zweierlei vorauszuschicken.

---

[26] Vgl. aus den parlamentarischen Beratungen hierzu insb. die aufschlußreichen Ausführungen der Abg *Dr. Fischer* und *Dr. Kohlmaier* (150. Sitzung des Nationalrats 2.7.1975, Sten Prot 14593ff., insb. 14596 und 14600).

[27] Juristische Personen sui generis? (So *Schambeck* a.a.O.). Jedenfalls haben sie Privatrechtsfähigkeit, wie die von den politischen Parteien unterschiedenen Rechtspersonen „Wahlpartei" und „Klub"; hiezu näher *Kostelka*, Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, in: Floretta-FS (1983) 37, 40. Im Rahmen des Abgabenrechts werden die politischen Parteien „wie Körperschaften des öffentlichen Rechts" behandelt (Art VI AbgabenänderungsG 1975 BGBl 636). Der VfGH hat die gebührenrechtliche Begünstigung der politischen Parteien „im Hinblick auf den Gleichheitssatz infolge der auf die Wertungen des Bundesverfassungsgesetzgebers zurückgehenden Besonderheiten dieser politischen Gruppierungen" für unbedenklich betrachtet (VfSlg 9713/1983).

Knüpft man an einen psychologischen Krisenbegriff an, der von Grunderlebnissen tiefer Unzufriedenheit, Unsicherheit und Unruhe oder Passivität ausgeht, so kann gewiß von einem *Unbehagen am Parteienstaat* gesprochen werden. Von einer Krise im Sinn eines unmittelbar drohenden oder aktuellen Zusammenbruchs des demokratischen Verfassungsstaats in seiner Ausprägung als Parteienstaat kann nicht die Rede sein. Um sich einer allzu subjektiven Bewertung zu enthalten, ist wohl besser, in einem objektiven Sinn von *Spannungslagen, Gefahren und Problemen* zu sprechen.[28] Ob es in diesem Sinne eine Krise der Parteien und des Parteienstaates gibt, darüber gehen schon im Ansatz und bei der Diagnose der Symptome die Meinungen weit auseinander.

Eine Ansicht, allerdings eine Mindermeinung, geht dahin, es gebe keine solche Krise.[29] Ohne bestimmte Erscheinungen wie die Parteibuchwirtschaft, die Erosion der alten Ideologien und den Orientierungsverlust zu verkennen, wird den Parteien attestiert, daß sie immer noch funktionieren, auch wenn sie oft keine zukunftsweisenden Ideen anzubieten haben. Zugleich wird die Jugend, trotz des immer bestehenden Generationenkonflikts, nicht als totalitarismusanfällig bezeichnet.

Dem steht aber ein tatsächlich weitverbreitetes und zum Teil auch schon empirisch-sozialwissenschaftlich erfaßtes „Unbehagen im Parteienstaat" gegenüber.[30] Zu den „auffallendsten Kuriosa" der politischen Kultur Österreichs gehört nun gerade das ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen der dominanten Stellung der Parteien und einer weitverbreiteten Parteienfeindlichkeit.[31] Die Aversion ist nicht nur in einem überkommenen Staatsbild und historischen Erinnerungen begründet, sondern hat auch reale Grundlagen im Gefühl der Machtlosigkeit des einzelnen und Glaubwürdigkeitsverlusten der Parteien und ihrer Vertreter.

Unstreitig hat das politische System Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg eine Sonderstellung unter den europäischen Demokratien. Besonders auffällig ist die hohe partei- und verbandspolitische Organisationsdichte.[31] Die teilweise Abschichtung wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen auf die „Sozialpartner" und eine zwanzigjäh-

---

[28] Zu Begriff und Einschätzung der Krisen allgemein *Bühl*, Krisentheorien (1984) 10 und 13ff., zur Krise der Demokratie insb. 139ff.

[29] *Topitsch*, Es gibt keine Krise der Parteien und der Demokratie, in: Conturen vip 6. Jahrgang Nr. 18 A/Feber 1985.

[30] *Kohl*, Krise der Parteien – Krise der Demokratie? ÖJbfPol 1980, 391ff.; *Plasser/Ulram*, Unbehagen im Parteienstaat. Jugend und Politik in Österreich (1982) 61ff.; *Klenner*, Die Misere latenten Unbehagens (1982), 200ff. und 219ff.

[31] *Pelinka*, Struktur und Funktion der politischen Parteien, in: Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 2. Aufl. (1977) 48.

rige Große Koalition haben Österreich zunächst zum Musterbeispiel einer Konkordanzdemokratie mit ausgeprägt korporatistischen Zügen gemacht. Auch nach dem Wechsel der Regierungsmodelle[32] bietet Österreichs Parteienlandschaft vordergründig den Eindruck beachtlicher Stabilität. Weder gibt es einen drastischen Mitgliederschwund,[33] noch hat die bemerkenswert hohe Wahlbeteiligung abgenommen.[34] Daraus wird geschlossen, daß die generelle Fähigkeit der Parteien, Massenloyalität zu erzeugen, nicht abgenommen hat und folglich auch keine politische Dekomposition eingetreten ist. Die nach wie vor hohe formale Beteiligung des einzelnen am politischen Prozeß steht aber im Widerspruch zu einem latenten Unbehagen, das mit traditionellen Indikatoren nicht zu erfassen ist und in dem die Parteien zur Zielscheibe einer allgemeineren Politikverdrossenheit geworden sind.

Diese allgemeine Parteiverdrossenheit ist auch in Österreich nicht erst im Zusammenhang mit einer beachtlichen Skandal- und Korruptionswelle entstanden. Als weitere Krisensymptome werden immer wieder die parteipolitische Protektion und die chronisch angespannte Finanzlage der Parteien genannt. Trotz aller Aktivität der Parteien machen sich Zweifel an ihrer Problemlösungskapazität geltend. Das Gefühl mangelnder Rücksichtnahme auf konkrete (lokale und regionale) Interessen hat auch in Österreich Bürgerinitiativen[35] wachsen und das fehlende Politikangebot für postmaterialistische Werte und alternative Lebensformen hat neue politische Gruppierungen[36] entstehen lassen, wenngleich gerade die etablierten Parteien diese Herausforderungen teilweise angenommen haben.

---

[32] Von der großen Koalition über die erste „monokolore" Regierung der ÖVP und ein kurzfristig toleriertes Minderheitenkabinett zur Einparteienregierung sozialistischer Dominanz bis zur heutigen Kleinen Koalition von SPÖ und FPÖ.

[33] Zahlenangaben bei *Pelinka*, Political Parties, in: Steiner (Hrsg.), Modern Austria (1981) 228. Nach neueren Angaben (Österreichische Politische Korrespondenz, 12.8.1982) besitzt fast jeder dritte Österreicher über 16 Jahre ein Parteibuch. Damit sind rund 1,65 Millionen Österreicher Mitglieder einer politischen Partei. (ÖVP: 891.00, SPÖ: 717.000, FPÖ: 35.000, KPÖ: 15.000 Mitglieder). Die beiden österreichischen Großparteien werden somit in ihrer absoluten Mitgliederstärke nur von 5 anderen westeuropäischen Parteien übertroffen.

[34] Bei Nationalratswahlen stets über 90%. Wahlenthaltung als Ausdruck von Protest oder Indifferenz erreicht jedenfalls (noch) nicht die nationale Ebene.

[35] Analyse, Typologie und Erklärungsansätze bei *Pelinka*, Bürgerinititativen – gefährlich oder notwendig? (1978).

[36] Die „Grünen" sind als eigene Partei erstmals 1984 in den Vlbg Landtag eingezogen und haben dabei auf Anhieb die FPÖ aus ihrer Rolle als dritte Kraft verdrängt.

II. Krisensymptome? – Ansatzpunkte und Beurteilungsgrundlagen

3. Man muß sich daher fragen, ob von den Parteien durch ihr Wirken (systematische Durchdringung aller Lebensbereiche und finanzielle Selbstbegünstigung) und zum anderen, ob durch die deutlich verstärkte Gebrauchnahme direkt-demokratischer Wirkungsmöglichkeiten und das Aufkommen neuer Parteien der Sinn und das Funktionieren des demokratischen Verfassungsstaates in Frage gestellt werden. Die Beurteilung solcher Fragen orientiert sich damit zwangsläufig an einem *systemtheoretischen* Fragenraster:

- wie legitime Machtausübung unter Kontrolle gehalten werden kann,
- ob das System genügend Anpassungsfähigkeit und -festigkeit aufweist,
- ob es insgesamt die vorausgesetzte Offenheit und die ihm zugetraute Problemlösungskapazität behält.

Dabei muß man sich bewußt bleiben: Die Wandlungen des Parteiwesens und seine Rückwirkungen auf den Staat beruhen teilweise auf den allgemeinen sozialen und ökonomischen Bewegungen und Rahmenbedingungen des politischen Prozesses, sie hängen ferner ab von der *„politischen Kultur"* (– zu der man nicht nur Einstellungen,[37] sondern auch vorgelebte Werthaltungen und ständige Verhaltensmuster, insbesondere Konventionalregeln zählen sollte –), sie vollziehen sich aber natürlich in den *verfassungsrechtlichen* Institutionen und den vom Recht entscheidend mitgeformten Wettbewerbsbedingungen der Parteien.

4. Verfassungsrecht im formellen und materiellen Sinn kann und will niemals den gesamten politischen Prozeß steuern. Die Freiräume politischer Interaktion werden teilweise durch *nichtrechtliche Regeln* sozialen Einzel- und Gruppenverhaltens aufgefüllt. Solche Konventionalregeln treten entweder ergänzend und stützend zum Verfassungsrecht hinzu, wo dieses eine Frage weder explizit noch implizit geregelt hat; oder aber es entwickelt sich eine Verfassungsrealität, die ohne direkten Widerspruch zum Verfassungsrecht doch mit dessen Konzept oder einzelnen seiner Institutionen nicht (mehr) übereinstimmt.

Die Bedeutung des Verfassungsrechts zur Einschätzung dieser Spannungslagen muß unterschiedlich sein, je nachdem welches grundsätzliche verfassungspolitische Konzept einer Staatsverfassung innewohnt

---

[37] So versteht die politologische Literatur heute unter „politischer Kultur" die kognitiven, affektiven und evaluativen Einstellungen gegenüber politischen Erscheinungen. Vgl. hierzu grundlegend *Almond/Verba,* Civic Culture, Political Attitudes and Democracy in Five Nations (1963); *Almond/Verba,* The Civic Culture Revisited (1980), 26. Für Österreich jüngst *Wolfgang C. Müller,* Politische Kultur und Parteientransformation in Österreich, ÖZP 1984, 53ff.

und sich im Verfassungsverständnis niederschlägt. Für die Beurteilung der Verfassungsrealität an diesem Maßstab kommt es sehr wesentlich darauf an, ob das Verfassungsrecht mit Ziel- und Auftragsnormen ausgestattet ist und man ihm das Konzept der Verwirklichung einer bestimmten inhaltlichen Ordnung zusinnt, oder ob man im Verfassungsrecht eher ein Gefüge von Organisationsnormen, Verfahrensregeln und materiellen Schranken für den Ablauf des politischen Prozesses erblickt.[38] Man kann sagen, daß dieses zweite Konzept („Spielregel- und Antwortcharakter" der Verfassung) eher dem österreichischen Verfassungsrecht und dem in Österreich vorherrschenden Verfassungsverständnis entspricht. Es ist klar, daß eine solche Deutung auch bei verfassungsrechtlicher Festlegung bestimmter Einzelheiten durchaus verschiedenen Ordnungsvorstellungen Raum gewährt, ohne selbst von solchen getragen zu sein,[39] und daß daher manche als Spannungslagen empfundenen Erscheinungen nicht ohne weiteres als Krisensymptome gedeutet werden können. Sie sind dann vielmehr je nach einer von außen an das System herangetragenen normativen Vorstellung bewertbare unterschiedliche Realisationen des politischen Systems im Rahmen der Verfassung.

III. Die Spannungslagen im einzelnen

Die Parteien gegenüber dem Staat

5. Parteien als Meinungsbildner und Vorformer politischen Willens gehören grundsätzlich zur Normalität des demokratischen Verfassungsstaates. Dennoch können wichtige systemimmanente Schwächen aufgezeigt werden.

a) Die *Offenheit* des Systems hängt zunächst von der äußeren Freiheit und Gleichheit der Parteien untereinander ab. Wie schon erwähnt, hat die österreichische Verfassung volle Gründungs- und Betätigungsfreiheit gegeben und zur Bewältigung der möglichen Spannung mit antidemokratischen Kräften auf die Selbstheilungs- und Abstoßungskräfte der Demokratie vertraut. Der Parteibegriff[40] ist an keinerlei mate-

---

[38] Zu dieser typologischen Gegenüberstellung *Adamovich/Funk*, Österreichisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. (1984) 19.

[39] So schon *Böckenförde*, in: *Dreier/Schwegmann*, Probleme der Verfassungsinterpretation (1976) 267.

[40] Die Parteibegriffe des österreichischen Rechts können – mit *Kostelka*, Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung, in: Strasser-FS (1983), 40 – etwa folgendermaßen voneinander abgegrenzt werden. *Politische Parteien* sind gemäß dem Parteiengesetz gebildete, grundsätzlich auf Dauer errichtete, vermögensfähige und idR aus natürlichen Personen bestehende Vereinigungen, die eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung anstreben. Sie sind um ei-

rielle Voraussetzungen geknüpft, die Wirkungsmöglichkeiten der Parteien sind hingegen ganz formal auf deren größenmäßigen Erfolg bei Wahlen abgestellt.[41] Die daraus zwangsläufig resultierende Oligopolsituation wirft zunächst die Frage nach der *Chancengleichheit* auf.

Gesichert ist die formale Wahlrechtsgleichheit durch das Prinzip one man one vote und vor allem dadurch, daß das Wahlrecht mit dem von der politischen Partei abgesetzten Begriff der Wahlpartei operiert, die keinen besonderen restriktiven Anforderungen unterworfen ist. Hingegen spielt bei der Frage des Erfolgswertes der Wählerstimmen das Grundmandat eine entscheidende Rolle. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof das Grundmandat (Erfordernis der Erlangung eines Mandats in zumindest einem Wahlkreis, damit im weiteren Wahlkreisverband und allenfalls im Reststimmenverfahren Mandate zugeteilt werden können) mit der Verhinderung von Zersplitterung und zum Zwekke der Schaffung arbeitsfähiger Parlamente gerechtfertigt.[42] Dennoch könnte man fragen, ob diese Regelung die etablierten Parteien nicht mehr favorisiert und newcomer mehr benachteiligt als eine Prozent-Sperrklausel, weil es ja auch eines regionalen Stimmenschwerpunktes zum Erfolg bedarf.

---

ne einheitliche Meinung ihrer Mitglieder zu grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Fragen (Parteiprogramm) bemüht und haben die Realisierung dieser politischen Überzeugung zum Ziel. *Wahlparteien (wahlwerbende Parteien)* sind Wählergruppen, die sich gemäß den Bestimmungen der jeweiligen Wahlordnung an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern beteiligen. Sie sind nicht auf Dauer errichtet, und ihre zeitliche und materielle Rechtsfähigkeit ergibt sich aus besonderen Rechtsvorschriften; ihren Zweck bildet die Wahlwerbung. *Parlamentspartei* (Parlaments*fraktion*, nach österreichischem Sprachgebrauch *„Klub"*) ist eine gemäß den Geschäftsordnungen der jeweiligen Vertretungskörper gebildete Vereinigung von Abgeordneten einer bestimmten wahlwerbenden Partei, der vor allem die aus der Geschäftsordnung sich ergebenden Rechte zukommen. (Abgeordnete, die nicht derselben wahlwerbenden Partei angehören, können sich idR nur mit Zustimmung des betreffenden Vertretungskörpers zu einem Klub zusammenschließen, wie z.B. § 7 GOGNR bestimmt, wenngleich dieser Fall praktisch heute keine Rolle mehr spielen dürfte). Klubs sind grundsätzlich nur für die Dauer einer Gesetzgebungsperiode errichtet.
Diese drei Rechtspersönlichkeiten können wie konzentrische Kreise übereinanderliegen. In der Praxis treten nicht nur Personalunionen der Organwalter auf, sondern auch kompliziertere Konstruktionen, weil Parteien idR aufgrund mehrerer Wahl- und Geschäftsordnungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene Rechtsfähigkeit als Wahlparteien oder Klubs erwerben.

[41] Das für die Bundesrepublik Deutschland von *Scholz*, Krise der parteienstaatlichen Demokratie? „Grüne" und „Alternative" im Parlament (1983; dazu die Rezension von *Rottmann*, Staat 1984, 288) aufgeworfene Problem, ob bestimmten neuen Gruppierungen Parteistatus zugebilligt werden könne, stellt sich daher für die österreichische Rechtsordnung überhaupt nicht.

[42] VfSlg 3653/1959.

Noch deutlicher stellt sich die Frage bei der *Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen:* Bei der Parteienfinanzierung sind die nicht im Nationalrat vertretenen Parteien nur im Wahljahr an Direktzuwendungen (für Öffentlichkeitsarbeit) beteiligt, während von den verschiedenen indirekten Unterstützungen vor allem die etablierten Parteien profitieren. Noch stärker favorisiert das Rundfunkgesetz die etablierten politischen Kräfte: Belangsendungen sind einerseits nicht auf Wahlwerbezeiten beschränkt und stehen andererseits nur den im Nationalrat vertretenen Parteien (sowie den großen Interessenverbänden) zur Verfügung.[43] Platzvorteil und Festigung der Stellung der etablierten Parteien sind nicht zu übersehen. Ein Problem ist, ob die – zwangsläufig abgestufte – Gleichbehandlung der Parteien ausreicht, um die Konkurrenz zwischen ihnen offenzuhalten und das Auftreten neuer Parteien nicht geradezu faktisch auszuschließen. Ob freilich der österreichische Verfassungsgerichtshof geneigt wäre, die „Parteienvielfalt" in Verbindung mit dem Gleichheitssatz justiziabel zu machen, muß im Hinblick auf seine zurückhaltende Rechtsprechung zum Gleichheitssatz und die grundsätzliche Ablehnung von Gesetzgebungspflichten bezweifelt werden. Die Gefahren kartellmäßiger, insb. finanzieller Selbstbegünstigung der etablierten Parteien wirksam aufzuzeigen, waren bisher eigentlich nur unabhängige Zeitungen in der Lage.[44]

Ein Verbot überwiegender Staatsfinanzierung der Parteien ist in Österreich weder normiert noch ausjudiziert, und diese Grenze ist – wollte man die verschiedenen Finanzierungsformen zusammenrechnen – wahrscheinlich schon überschritten.[45,46] Andererseits ist für die Spendenproblematik jetzt eine Offenlegungsregelung getroffen, die

---

[43] § 5 Abs 1 RundfunkG.

[44] So hat z.B. die Berichterstattung in den „Salzburger Nachrichten" eine stillschweigende Valorisierung der Parteienfinanzierung aus dem Landesbudget verhindert: Begrenzung der Erhöhung in der Salzburger Parteienförderungsgesetz-Novelle 1985 LGBl 72.

[45] Einen – erfolglos gebliebenen – Vorstoß zur Begrenzung der Parteienfinanzierung haben seinerzeit die Abgeordneten Univ.-Prof. *Dr. Schilcher* usw. im steiermärkischen Landtag eingebracht (20.10.1980, IX. GP, 1980, Einlagezahl 404/1): „Die steiermärkische Landesregierung wird aufgefordert, bei der Erstellung der Landesvoranschläge auf die gebotene Offenheit der Finanzierung der politischen Parteien Bedacht zu nehmen und dabei die Höchstgrenze von 0,75% des Gesamtausgabenrahmens des jeweiligen Landeshaushaltes nicht zu überschreiten."

[46] Gesamtübersichten (nicht mehr neuesten Datums) bei *Pelinka,* Parteienfinanzierung im Parteienstaat, Österreichisches Jahrbuch für Politik 1977, 225ff. Vgl. ferner *Kofler,* Parteienfinanzierung und deren Auswirkung auf innerparteiliche Strukturen, dargestellt am Beispiel der ÖVP, ÖJbfPol 1980, 361ff. Neuere Gesamtübersichten werden sich erst ergeben, wenn die politischen Parteien im Spätherbst 1985 ihrer verschärften Offenlegungspflicht entsprechen.

eine – wenn auch mittelbare – Transparenz erzeugt: Großspenden (– über S 100.000,–) von „privater" Seite sind mit Namensnennung gegenüber dem Rechnungshof-Präsidenten zu deklarieren, der auf Verlangen der Empfängerpartei öffentlich festzustellen hat, ob die Spende in der Spendenliste ordnungsgemäß deklariert wurde. Die Verletzung der Rechenschaftslegungs- und Deklarationspflicht hätte die Retention fälliger Staatszuschüsse zur Folge.[47]

b) Inwieweit erfüllen die Parteien die ihnen zugedachte Mittlerrolle gegenüber Bürgern und Mitgliedern schon in den Vorwirkungen der Wahl, also namentlich bei der Kandidatenaufstellung?

Das österreichische Recht geht hier offensichtlich eher von der Bedeutung kompakter Gruppen für die Regierungsfähigkeit als von der Partizipationschance des einzelnen aus. Im Verhältniswahlprinzip sieht der Verfassungsgerichtshof primär einen proportionalen Vertretungsanspruch der Parteien und nicht einen Repräsentationsanspruch des Aktivbürgers.[48] Das seit Beginn der Republik stark ausgeprägte Listenwahlrecht reduziert den Stimmbürger faktisch weitgehend auf die Auswahl zwischen Personen- und Programmpaketen der Parteien.[49]

---

[47] § 4 Abs 7 bis 10 Parteiengesetz 1975 idF BGBl 1984/538. Diese Lösung vermeidet auch den möglichen Konflikt mit dem Datenschutz-Grundrecht, welcher in der unbeschränkten Deklarierungspflicht aller Spenden über S 30.000,– erblickt werden konnte. (Vor der zitierten Novelle galt nämlich, daß politische Parteien, die Bundeszuwendungen erhalten, Spenden von mehr als S 30.000,– „zurückzuweisen" hatten, wenn der Spender die Zustimmung zur Veröffentlichung seines Namens verweigerte. Diese Regelung hat zwar dem Spender eine anonyme Spendentätigkeit nicht verwehrt, aber die Parteien vor die Alternative gestellt, derartige Spenden entweder zurückzuweisen oder als anonyme Spenden anzunehmen; im letzteren Falle hatten sie einen entsprechenden Abzug von den Zuwendungen des Bundes als Rechtsfolge in Kauf zu nehmen). Da nach Ansicht des VfGH eine Verletzung individueller Rechte eines Spenders und damit eine Individualanfechtung nicht in Betracht kam (VfSlg 9761/1983), wurde diese Vorgängerbestimmung von der großen Oppositionspartei (ÖVP) beim VfGH angefochten; die Anfechtung ist jedoch nach der beschriebenen Neuregelung zurückgezogen worden, so daß die grundsätzlichen Verfassungsfragen der Vereinbarkeit von Offenlegung und Datenschutz sowie der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz nicht zum Austrag kamen.

[48] So schon VfSlg 1381/1931, 3653/1959, 8700/1979 und jüngst wieder VfSlg 9912/1984. (Im zuletzt zitierten Erkenntnis hob der VfGH daher persönlichkeitswahlorientierte Bestimmungen nach Art einer Mehrheitswahl auf kommunaler Ebene auf. Im Vorarlberger Gemeindewahlrecht hatten nämlich seit 1924 Bestimmungen gegolten, wonach derjenige als zur Gemeindevertretung gewählt galt, der auf leeren Stimmzetteln die meisten Stimmen erhielt, wenn keine Wählergruppe Wahlvorschläge präsentiert hatte. Der VfGH meinte, daß solcherart neben dem Verhältniswahlrecht gleichrangig und alternativ ein anderes Wahlsystem etabliert worden sei).

[49] Systemimmanenterweise gibt bei Erschöpfung der Liste während der Legislaturperiode § 107 NRWO der Wahlpartei sogar das Recht zur Nachnominierung eines Mandatars. Andererseits gibt es seit der NRWO 1971 (§ 79: „Bezeichnung

Bezeichnenderweise hat die österreichische Verfassung aus der heute gängigen Vorstellung von den Parteien als „ständiger lebendiger Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen" nicht die Konsequenz gezogen, die Rückkoppelung durch ein Gebot *innerparteilicher Demokratie* sicherzustellen. Es mag dahingestellt bleiben, ob man optimistisch auf die selbsttätige Herausbildung binnendemokratischer Strukturen vertraut, bewußt realistisch dem „ehernen Gesetz der Oligarchie"[50] Rechnung getragen oder sich von der Einsicht leiten hat lassen, daß gruppendynamisch notwendigerweise eine Wechselbeziehung zwischen aktiven Führungspersonen und einem geführten Anhang besteht. Der verfassungspolitische Sinn dieser Offenheit kann allenfalls darin erblickt werden, daß dem Aktivbürger verschiedene Demokratiemodelle und Mitwirkungsmöglichkeiten angeboten werden, und daß gerade dies dem demokratischen Pluralismus entspricht. Ob es gelingt, den Bürger auch zwischen den Wahlen für den politischen Prozeß zu aktivieren und ihn in ihn einzubinden, hängt vor allem von der Struktur und den Verhaltensweisen der politischen Parteien ab. In der Realität haben sich die etablierten Parteien, insb. die Großparteien von Lager- zu Volksparteien entwickelt, und hier wieder tendenziell von Mitarbeiter- zu Wählerparteien. Mit der Auflösung traditioneller Bindungen und der Änderung sozialer Schichtung entstand aus dem Erfolgszwang der Stimmenmaximierung eine besonders auf Wechselwähler zentrierte, imageorientierte und oft populistische Politik. Während als Eintrittsmotivation (neben ideologischer Heimat und Familientradition) immer mehr opportunistische Gesichtspunkte maßgebend sind, kam es zunehmend zu einer Abkoppelung der Parteiführung von den Interessen, der Problemsicht und den Meinungen der Basis, was nicht nur in ausgeprägten Sonderinteressen eines Teils der Funktionärskader und fortschreitender Zentralisierung der politischen Willensbildung, sondern vor allem in einer Abnabelung der politischen Entscheidungsträger von der Bevölkerung seine Ursache hat.[51]

Die Entwicklung der innerparteilichen Demokratie scheitert jedoch vielfach auch an der Lethargie der Mitarbeiter (gefördert durch massenmediale Informationsüberflutung und privatistische Haltung) sowie an der oft überzogenen Forderung nach „Einheit und Geschlossenheit" der Partei.

---

eines Bewerbers durch den Wähler") das Institut der Vorzugsstimme; es wird aber von den Wählern, die sich eher an Parteien als an Kandidaten orientieren, kaum genutzt.

[50] *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens (1925, Neudruck 1957) 342.

[51] Zur näheren Analyse vgl. *Plasser/Ulram* 100ff.

Die von *Kafka* beschriebenen Organisationsstrukturen[52] und Loyalitätsbindungen in den österreichischen Parteien gelten nach wie vor. Jüngst bekanntgewordene Fälle innerparteilicher Spannungen (mit Redeverbot und Stillegung von Parteifunktionen) haben die Frage aufgeworfen, wo die Grenze zwischen der notwendigen Disziplin in sozialen Verbänden und deren Offenheit für Kritik und Austragung von Konflikten über öffentliche Mißstände zu ziehen sei und damit im weiteren Sinne das Problem der innerparteilichen Demokratie aktualisiert.

Im entscheidenden Punkt der Kandidatenaufstellung sehen die Parteistatuten regelmäßig eine sog. „Verbindung von demokratischer Auswahl und Zweckmäßigkeit" vor.[53] Während die Vorschläge zwar von lokalen, regionalen und auch bündischen Teilorganisationen ausgehen, bleibt die endgültige Bestimmung entweder zur Gänze oder hinsichtlich bestimmter Kontingente bzw. der Reihung dem zentralen Leitungsorgan der Partei (Bundesparteivorstand) vorbehalten. Überlegungen zu innerparteilichen Reformen sind über Vorwahlmodelle noch nicht hinausgediehen.[54] Ein staatliches Gebot zur geheimen Kandidatenwahl, wie im deutschen Parteienrecht, ist bisher noch nie diskutiert worden.

Die Parteien im Staat

c) Nun zur Rolle der Parteien im *parlamentarischen Regierungssystem:*

aa) Die Verhältniswahl begünstigt nicht gerade das Entstehen regierungsfähiger Mehrheiten, schließt sie aber auch nicht aus. Umgekehrt kann aber das Auftreten neuer Parteien (und damit die Entstehung etwa auch einer Vier- oder Fünfparteienkonstellation) nicht per se als demokratiewidrig betrachtet werden, auch wenn sich das Zusammenspiel der Kräfte schwieriger und unberechenbarer gestaltet. Koalitionsverweigerung oder Pattsituationen sind denkbar, aber im Grunde

---

[52] Zu den Organisationsmodellen der österreichischen Großparteien *Knoll/Mayer,* Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis (1976) 34ff.; und *Welan,* Parteien und Verbände in Österreich (1985) 16ff.

[53] So ausdrücklich das Bundesorganisationsstatut der FPÖ (Punkt 38). Zwischen Vorschlagsverfahren, Aufstellungsverfahren und Reihungsverfahren unterscheidet § 33 des Bundesparteiorganisationsstatuts der ÖVP (vom 29.2./1.3. 1980). Über die Kandidatenaufstellung in der SPÖ (mit „Gewerkschaftsmandaten" und „zentralen Parteinotwendigkeiten" berichtet illustrativ *Fischer,* Die parlamentarischen Fraktionen, in: Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 2. Aufl. (1977) 111 insb. 120ff.

[54] Vgl. *Angermann,* Vorwahlen der ÖVP zu den Nationalratswahlen 1975, in: Kohl/Prantner/Stirnemann (Hrsg.), Um Parlament und Partei, Maleta-FS (1976) 237ff. und *Korinek,* Verfassungsrechtliche Gedanken um innerparteiliche Vorwahlen, ebenda 245ff.

durch Rechtsvorschriften nicht auszuschließen. Gleich, ob nun Parlamentswahl oder präsidiale Ernennung (wie in Österreich vor bzw. seit 1929) die formale Kreationsmethode der Regierung ist, die dem parlamentarischen Regierungssystem wesensgemäße Vertrauensabhängigkeit der Regierung macht die Parteien zu den eigentlich für die Regierungsbildung und für den Regierungsbestand maßgebenden Kräften.[55] Welche *Regierungskonstellation* im Rahmen des Mehrheitsprinzips entsteht, hängt letztlich von den Parteien als „Interpreten des Wählerauftrages" ab. Ist verfassungsmäßig, wie in Österreich auf Bundesebene,[56] kein bestimmtes Regierungsmodell festgeschrieben, so sind alle Konstellationen möglich: Konzentration, Große Koalition, Kleine Koalition und eine über Parlamentsmehrheit verfügende Einparteienregierung. Kommt eine dauerhafte Verständigung der Parlamentsparteien nicht zustande, so entspricht es den Sachgesetzlichkeiten, daß ein toleriertes Minderheitskabinett regiert, dessen Problemlösungskapazität freilich im Rahmen der Tolerierung seine Grenzen findet. Für alle diese Konstruktionen bietet die Nachkriegsgeschichte Österreichs mittlerweile Anschauungsmaterial. Scheitert ein Minderheitskabinett oder gelingt nach Zerbrechen einer Koalition keine neue Formierung einer parlamentarischen Mehrheit (sei es mangels persönlicher Gesprächsbereitschaft der Politiker oder mangels Einigung in Sachfragen), so bleibt im Grunde nur die Neuentscheidung über die politischen Kräfteverhältnisse durch das Wahlvolk (Selbstauflösung des Nationalrates).

bb) Von der Wahl des Regierungsmodells durch die Parteien hängt es ab, ob der politische Willensbildungsprozeß mehr dem *Konkordanz*- oder mehr dem *Konfliktmodell* folgt. Denn innerhalb einer Koalition wird jedenfalls die Mehrheitsregel durch das Aushandlungsprinzip mit Einigungszwang ersetzt. Durch Koalitionspakte, das sind nach heute durchwegs herrschender Auffassung außerrechtliche Konventionalre-

[55] In Österreich hat sich eben infolge der Vertrauensabhängigkeit der Regierung vom Nationalrat die Konventionalregel gebildet, daß der Bundespräsident den Vorsitzenden der mandatsstärksten Partei mit dem Versuch einer Regierungsbildung beauftragt (sog. Designation). Zwischen den Parteien finden sodann, insb. wenn keine absolute Mehrheit gegeben ist, Konsultationen über eine mögliche Regierungskonstellation statt. In diese Konsultationen kann je nach persönlicher Entscheidung der Bundespräsident eingreifen und einer Konstellation den Vorzug geben, oder dieses Feld völlig dem Spiel der parteipolitischen Kräfte überlassen. Welche Konstellation bei relativen Mehrheiten zum Zuge kommt, hängt letztlich von Kooperationsbereitschaft und Verhandlungsgeschick der Parteiführer ab.

[56] In sieben von neun Bundesländern sind hingegen nach der Landesverfassung Konzentrationsregierungen vorgeschrieben. Dazu *Koja*, Das Verfassungsrecht der Bundesländer (1967), 233ff.

geln[57] zwischenparteilicher Koexistenz und Kooperation, werden in der Regel nicht nur Einflußsphären verteilt, sondern es können auch außerstaatliche Verfahren und Organe der Konsultation und Einigung installiert werden. Solange dies die Spielregeln der inneren Koordination einer Kleinen Koalition sind, wird dadurch die kritische Spannung zwischen Regierung und Opposition nicht völlig aufgehoben. Sie wird jedoch weitgehend zurückgedrängt und nahezu funktionslos in einer Großen Koalition, wie das österreichische Beispiel 1945 bis 1966 bewiesen hat. Die Konkurrenz der Großparteien blieb im wesentlichen auf den Meinungskampf und den Wahlkampf beschränkt. Es versteht sich von selbst, daß der hohe Einigungszwang vor allem einer Großen Koalition allmählich die Kompromißfähigkeit erschöpfen und zur Blockierung politischer Lösungen führen mußte. Parlamentarischer Immobilismus disziplinierter Regierungsfraktionen kann auf Zeit, jedoch nicht auf Dauer politisch handlungsunfähig gewordene Regierungen halten. Die Wahlergebnisse und verschiedenartigen Regierungskonstellationen im Nachkriegsösterreich beweisen die Offenheit und Wandlungsfähigkeit des Systems über längere Zeiträume. Ob nun mehr konfliktär oder mehr konkordatär vorgegangen wird, ist daher letztlich eine Frage der politischen Kräfteverhältnisse, der Konventionalregeln und der politischen Kultur. Die Praxis des Parteienstaates entwikkelt verschiedene Formen konkordatärer Willensbildung, die das Recht übernehmen kann, aber nicht festschreiben muß. So ist die ständige Fühlungnahme der Klubobmänner untereinander und mit den Präsidenten des Nationalrates zur Koordinierung der parlamentarischen Geschäftsbehandlung in Form der sogenannten Präsidialkonferenz legalisiert worden.[58] In Salzburg wurde, nachdem die kleinste Landtagsfraktion aufgrund der Proporzverhältnisse keinen Vertretungsanspruch mehr in der Landesregierung hat, ein eigenes „landespolitisches Komitee" gegründet, durch welches sie indirekt (konsultativ) mit der Landesregierung in Fühlung bleibt. Schließlich bleibt zu erwähnen, daß vor allem die Ebene der Sozialpartnergespräche von den Parteiführern zu außerparlamentarischen Kontakten und Konsultationen benutzt wird. Ganz vom Gesprächsklima und der politischen Kultur abhängig ist die regelmäßige oder doch gelegentliche Konsultation des Oppositionsführers durch den Regierungschef.

cc) Sieht man die heute entscheidende Dichotomie in der Verteilung zwischen staatsleitenden und kontrollierenden Funktionen, so

---

[57] Keine privatrechtlichen Verträge, wie *Marcic*, Die Koalitionsdemokratie (1966) 31ff. meinte, keine verfassungsrechtlichen Verträge, wie dies *Schüle*, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts (1964) insb. 80 postulierte, und auch kein Parteienrecht mit apriorischer Bindungskraft, wie dies offensichtlich *Kafka*, VVDStRL 17, 85f. vorgeschwebt ist.

[58] § 8 GOGNR.

wäre gerade eine funktionsgerechte Verankerung der *Opposition* lebenswichtig für die Demokratie. Die österreichische Verfassung hat zwar in neuerer Zeit einige Schritte in dieser Richtung unternommen: So wurde jeweils einem Drittel der Nationalratsabgeordneten das Recht zur Gesetzesanfechtung beim Verfassungsgerichtshof[59] und auf ein Prüfungsverlangen an den Rechnungshof[60] eingeräumt. Doch sind – von verschiedenartigen Ausformungen des Interpellationsrechts abgesehen – die parlamentarischen Kontrollrechte alle der Mehrheit vorbehalten. Im Sinne der neuen Gewaltenteilung wäre es durchaus vorstellbar, diese Kontrollrechte – ausgenommen das Mißtrauensvotum – auch einer qualifizierten Parlamentsminorität verfügbar zu machen.[61] Daß die meisten Kontrollrechte der Parlamentsmehrheit zur Verfügung stehen, führt häufig zum Abschmettern oppositioneller Anträge. Damit wird die Wirkung oppositioneller Kritik in der Öffentlichkeit gemindert oder bei der Verweigerung der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen Kontrolle verhindert. Umgekehrt erlaubt der Mehrheitsgebrauch sogar die Umfunktionierung von Kontrolleinrichtungen (etwa wenn Untersuchungsausschüsse parallel zu gerichtlichen Untersuchungen laufen, zu medialer „Vorverurteilung" führen oder als Instrument zur Diskreditierung der Opposition verwendet werden können).[62] Durch Stärkung der Oppositionsrechte könnten die vielbeklagten Funktionsverluste des Parlaments zumindest zum Teil ausgeglichen werden.

dd) Entscheidend für das parlamentarische Wirken der Parteien ist, inwieweit sie als kompakte Gruppen auftreten können. Dementsprechend ist die *Fraktionsdisziplin* eine dem Parteienstaat immanente Erscheinung, ihre Spannung zum freien Mandat (Art. 56 B-VG) ein systemimmanentes Problem. Sie löst sich in der nüchternen Einsicht, daß der Staat für die innerverbandliche Loyalitätsbindung keinen Sanktionszwang gewährt, aber auch nicht zur sozialen Sanktionierung politischer Konventionalregeln Stellung nimmt.[63] Die in der österrei-

---

[59] Art 140 Abs 1 B-VG seit der B-VGNov BGBl 1975/302.

[60] § 99 GOGNR 1975.

[61] Konsequent weiter gedacht wäre sogar – orientiert man sich am klassischen Gegenüber und Miteinander von Parlament und Regierung – eine kooperative Einbindung der Opposition in das Verfahren der Budgetvorbereitung diskutabel.

[62] Dazu *Laurer*, Der parlamentarische Untersuchungsausschuß (1984), insb. 14f. (Zum Untersuchungsausschuß zur Untersuchung der Vorwürfe betreffend eine angebliche Finanzierung von Parteien oder Zeitungen in Zusammenhang mit der aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes tätigen „Wohnbau Ost Gemeinnützige Baugenossenschaft RegGenmbH [WBO]" [1385 BlgNR 15.GP]).

[63] So auch *Kafka*, VVDStRL 17,64 und *Mantl*, Parteienstaat 18f. Für die Bundesrepublik Deutschland haben z.B. *Friesenhahn*, VVDStRL 16, 24 und schon früher *von Mangoldt*, Der Fraktionszwang, SüddJZ 1950, Sp. 336ff. und

chischen politischen Praxis besonders stark ausgeprägte Klubdisziplin beruht sehr wesentlich auf dem System der Kandidatenaufstellung und dem Listenwahlrecht sowie dem von den Parteien empfundenen Bedürfnis, in der Öffentlichkeit möglichst einheitlich zu agieren.[64,65] Dem gelegentlich geäußerten Gedanken, das Prinzip des freien Mandats überhaupt zu eliminieren, um den Parteienstaat „rein" zu verwirklichen, ist wohl nicht näherzutreten: Denn trotz begrenzter normativer Kraft ist es geeignet, politischen Persönlichkeiten im Parteienstaat Gewicht zu geben und die demokratische Diskussion (ohne Gefahr des sofortigen Mandatsverlustes) offenzuhalten. Die soziale Bindung an Fraktionsbeschlüsse scheint so lange erträglich, als diese aufgrund freier Diskussion und Willensbildung (eventuell in geheimer Abstimmung) erfolgen. Wenn schon rechtliche Bindungen erwogen werden,[66] so müßten sie vor allem dieser Sicherung der unbefangenen innerparteilichen Meinungsbildung und Standpunktnahme dienen.[67,68]

Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, in: Die politischen Parteien im Verfassungsrecht (1950), 21 darauf hingewiesen, daß der Abgeordnete den Parteienbeschluß befolgen darf, aber nicht muß.

[64] Im bestimmenden Einfluß der Fraktion auf Rednerlisten, Argumentationslinie und vor allem auf das Abstimmungsverhalten, das nur selten in sog. „Gewissensfragen" freigegeben wird. Wie sich die Klubdisziplin – ohne förmliche Geschäftsordnungen (nur kraft Gewohnheit!) durch Kenntnisnahme von Berichten und Empfehlungen des Vorstands, Diskussion und Zusammenfassung in einer „Wohlmeinung" und (selten) durch Abstimmung bildet, wird plastisch beschrieben von *Fischer*, Die parlamentarischen Fraktionen, in: Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs 2. Aufl. (1977) 138f.

[65] Immerhin zeigten in jüngster Zeit einige Abgeordnete eine Art Dissenter-Haltung durch Fernbleiben von der Abstimmung („diplomatische Erkrankung") und durch eine nach der GOGNR an sich nicht vorgesehene ungültige Stimmabgabe, ohne jedoch klar gegen die Parteilinie aufzutreten.

[66] *Koja*, Das freie Mandat des Abgeordneten (1971) 42ff., der aber gleichzeitig auf die Schwierigkeit der Normierung von Sanktionen hingewiesen hat. *Welan*, Demokratische Demokratiereform, Staatsbürger 1969/18 hat seinerzeit vorgeschlagen, das freie Mandat auf die Tätigkeit in den Ausschüssen zu beschränken, jüngst plädiert er hingegen für einen freiwilligen Verzicht der Parteien auf den Klubzwang: *Welan*, Ladenhüter aus der Parteien-Steinzeit. Plädoyer für die Abschaffung des Klubzwangs in der modernen Demokratie (Die Furche, 23.8. 1985).

[67] Z.B. Verpflichtung zur Erlassung einer Klubsatzung, ausdrückliches Verbot von Blankoverzichtserklärungen und ähnlichen Druckmitteln.

[68] Schwierig zu beurteilen sind jüngst in einem burgenländischen Landtags-Klub ergriffene Maßnahmen der Parteidisziplin. Aufgrund innerparteilicher Auseinandersetzungen hat der SP-Landtagsklub (und zwar in geheimer Abstimmung) seiner Klubvorsitzenden nicht nur das Vertrauen entzogen und ihr diese Funktion abgenommen, sondern sie auch von den Klubberatungen fürderhin ausgeschlossen – nicht jedoch aus dem Klub oder aus der Partei. Es mag sich fragen, ob hier nicht die Sphäre der Konventionalregeln überschritten ist, weil ein Ausschluß von Mitwirkungsrechten ohne Ausschluß von der Mitgliedschaft unzulässig erscheinen muß.

d) Die parteipolitische Überlagerung des *Bundesstaates* hat zwar einerseits zu einer gewissen Vitalisierung der Länder geführt;[69] doch funktioniert der Bundesrat infolge seiner Konstruktion, wenn die Parteienkonstellation es erlaubt, als schwaches Oppositionsinstrument. Sein Einspruch verzögert den Mehrheitsentscheid im Nationalrat und hält ihn zeitlich begrenzt zur Diskussion offen.

Wurden seinerzeit Konflikte zwischen Regierung und Opposition manchmal im Gewande von föderalen Streitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen, so bedarf es dieses Maskenspieles seit Einführung des selbständigen Gesetzesanfechtungsrechts von einem Drittel der Abgeordneten nicht mehr.

e) Sind aber letztlich *Wahlen* das entscheidende Element der Kritik- und Änderungsfähigkeit des politischen Systems, so folgt auch daraus eine Konstruktions- und Systemleistungsschwäche der parteienstaatlichen Demokratie als Folge des Parteienwettbewerbes: Die Kurzfristorientierung[70] im Kontrast mit so gravierenden Langzeitproblemen wie Abbau der riesigen Staatsverschuldung, Sicherung der finanziellen Grundlagen der Sozialversicherung, Jugendarbeitslosigkeit, Verkehrsinfrastruktur, langfristige Energieversorgung und Ökologie. Eine beständige schwankungsfreie Politik ist bei wechselnder Parlamentsmehrheit nicht gesichert, zumal die Parteien im Zuge der Ökonomisierung der Politik die Anspruchsmentalität gefördert haben und im Drange zur Mehrheitsbeschaffung nur zu leicht „Gefälligkeitsdemokratie" praktizieren. Mit schöner Regelmäßigkeit ist für die regierende Mehrheit eine Steuersenkung gerade erst im Wahljahr möglich und die Opposition kann derart populären Maßnahmen kaum widersprechen und trachtet sie vielfach durch Lizitation der Forderungen zu überbieten. Dennoch gibt es hier m.E. – abgesehen von ergänzenden Institutionen des (ökonomischen) Sachverstands – keine Alternativen zum parlamentarischen System.[71]

f) In Spannungslage zum *Rechtsstaatsprinzip* stehen „Parteibuchwirtschaft"[71a] und parteipolitische Influenzierung der Verwaltungsführung.

aa) *Parteienpatronage* erstreckt sich in Österreich nicht nur auf das Verwaltungspersonal, sondern ergreift auch den großen Sektor direkt oder indirekt verstaatlichter Unternehmungen; sie konnte durch Aus-

---

[69] *Schäffer*, Aktuelle Probleme des Föderalismus ÖJZ 1981, 1, 6f., 10.

[70] Zu diesem Phänomen schon *Merten*, Parlamentarischer Immobilismus, in: Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prüfstand, Bettermann-Seminar (1984), 23ff.

[71] So schon *Oppermann*, VVDStRL 33, 59 und *Meyer*, VVDStRL 33, 109.

[71a] Einen köstlichen Verriß der tatsächlichen Zustände in Österreich bietet jüngst *Peter Orthofers* „Universal-Parteibuch für jede Überzeugung!" (1985).

schreibungsvorschriften[72] zwar eingeschränkt, aber nicht verhindert werden. Auch wenn es in Österreich weder eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums noch die Rechtsfigur des politischen Beamten gibt,[73] kann aus der gleichen Ämterzugänglichkeit und dem Gesetzmäßigkeitsprinzip das Verbot der Ämterpatronage abgeleitet werden, enthalten doch die Dienstrechtsvorschriften unzweideutig das Kriterium von Eignung und Leistung als Anstellungsvoraussetzung und das Gebot unparteilicher Amtsführung als Dienstpflicht (§§ 4, 43 BDG). Daß Patronage in jedem politischen System auftritt, ist eine soziologische Feststellung. Was ihre politische Beurteilung anbelangt, so kann Kafkas[74] Befund nicht widersprochen werden, daß sie in der Großen Koalition dem Pluralismuskonzept entsprach, de facto eine Öffnung des Beamtenstatus für alle Bevölkerungsschichten und einen Abbau der älteren Patronageformen gebracht hat. Hingegen ist die These, die Patronage sei mit dem Leistungsprinzip verträglich, eigentlich nur unter einer zusätzlichen Annahme nachvollziehbar: Nur an der Nahtstelle zwischen politischer Führung und Bürokratie, und wenn wirklich gleichwertige Bewerber zur Verfügung stehen, könnte das Vertrauen zum Parteigänger als legitimes Auswahlkriterium gelten. Dies wird aber in der Regel nicht offen zugegeben, vielmehr wird häufig die Leistungsbeurteilung verbogen oder schon die Ausschreibung maßgeschneidert. Infolgedessen leistet die Patronage einem politisierenden Verständnis der Vollziehung Vorschub und ist geeignet, das vom Gesetz (§ 43 Abs. 2 BDG) ausdrücklich geforderte Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung zu untergraben. (Vom Standpunkt der Parteien hat eine vorausschauende Patronagepolitik in Verbindung mit Besetzungsschutzbestimmungen oder Kontingentabsprachen bei einer politischen Wende gewiß auch retardierende und machtbalancierende Wirkung.) Für den Parteiungebundenen resultieren jedoch aus diesem System deutlich verringerte Karrierechancen oder ein faktischer Organisierungszwang. Hier Therapien vorzuschlagen, fällt schwer: Ein Verbot der Mitglied-

---

[72] Ausschreibungsgesetz BGBl 1974/700 idF 1975/381; BG über die öffentliche Ausschreibung von Funktionen in Kapitalgesellschaften, an denen der Bund, Länder oder Gemeinden beteiligt sind BGBl 1982/521.

[73] *Schäffer*, VVDStRL 37, 267; zur parteipolitischen Ämterpatronage in Österreich hält *Oberndorfer*, Verwaltung und Umwelt, in: Wenger/Brünner/Oberndorfer, Grundriß der Verwaltungslehre (1983) 423 zutreffend fest, daß Eintritt und Karriere in der Verwaltung idR, „wenn schon nicht immer an das Parteibuch, so doch an die erkennbare parteipolitische Zuneigung gebunden" ist. Vgl. ferner *Schäffer/Stadler*, Der Zugang zum und die Entlassung aus dem öffentlichen Dienst in Österreich, in: Böckenförde/Tomuschat/Umbach (Hrsg.), Extremisten und öffentlicher Dienst (1981), 411ff., 440ff.

[74] *Kafka*, VVDStRL 17, 87ff.

schaft oder Betätigung in Parteien ist ausgeschlossen (Art. 7 Abs. 2 B-VG), eine Konkurrentenklage wäre das rechtstechnisch gegebene Mittel,[75] wird aber von den Parteien gewiß kaum akzeptiert werden. So bleibt nur die Hoffnung auf die Belebung des Leistungsgedankens und die innere Verbundenheit der Bürokratie mit dem Gedanken des Rechtsstaates.[76]

bb) Wo gesetzliche Determinierungen fehlen, wie in weiten Bereichen der Privatwirtschaftsverwaltung (Auftragsvergabe, Subventionierung und Unternehmensführung) erlaubt die *weisungsmäßige Steuerung* der Verwaltung parteiliche Begünstigung. Auch hier bietet die Formstrenge des österreichischen Rechtsschutzsystems keine ausreichenden Lösungen: keine Konkurrentenklage bei zivilrechtlichen Ansprüchen, keine Verwaltungsgerichtshofbeschwerde, zumal kein angreifbarer Hoheitsakt oder „nur" ein fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakt vorliegt; Mißstände können allenfalls vom Rechnungshof und der Volksanwaltschaft aufgezeigt werden.

Ein Sonderproblem bildet die indirekte Steuerungsmöglichkeit der Strafjustiz. Aufgrund des Anklageprinzips ist es z.B. möglich, durch Weisungen an die Staatsanwaltschaften Anklagen zu verhindern, Vorerhebungen und Voruntersuchungen zu verschleppen oder durch gezielte Informationsfreigabe eine mediale „Vorverurteilung" zu bewirken. Die jetzt in Österreich geforderte zwingende Schriftlichkeit solcher Weisungen könnte dem Beamten über sein „Remonstrationsrecht" hinaus den Rücken für gesetzmäßiges Vorgehen stärken. Unlösbar bleibt freilich das Problem des „Vorausgehorsams", dem letztlich wieder nur das Vertrauen in eine aufrechte Rechtsstaatsgesinnung entgegengesetzt werden kann.

6. Die Situation des Parteienstaates kann ferner nicht ohne die Rolle der *Verbände,* ihre Verflechtung mit den Parteien und das Mit- und Gegeneinanderwirken dieser Kräfte gesehen werden. Die Besonderheit

---

[75] Sie würde auch dogmatisch ein wesentliches Umdenken verlangen, zumal der österreichische VfGH und VwGH die Ämterzugänglichkeit nur als Bewerbungsfreiheit sehen und dem Anstellungswerber keine verfahrensrechtliche Position zubilligen (keine Bescheidpflicht, daher auch kein Begründungszwang: ständige Rechtsprechung seit VfSlg 779/1927). Als einzige Ausnahme wird dem auf einen Dreiervorschlag gereihten Bewerber um eine „schulfeste Stelle" ein Erledigungs- und Begründungsanspruch zugebilligt, was einer Art „Konkurrentenklage" nahekommt (z.B. VfSlg 6151/1970, 7094/1973, VwSlg 8643 A/1974).

[76] Ähnlich skeptisch zur rechtlichen Abhilfe *Kloepfer,* Zur Veränderung von Verfassungsinstitutionen durch politische Parteien, in: Bettermann-Seminar (1984) 66ff. und *Isensee,* Verwaltung zwischen Sachgesetzlichkeit und Parteipolitik, in: Personen und Institutionen in der Entwicklung der BRD, Eschenburg-Symposion (1985) 81f.

des österreichischen Verbändewesens[77] besteht bekanntlich darin, daß die Interessenartikulation in freiwilligen privatrechtlichen Verbänden durch zahlreiche öffentlich-rechtliche gesetzliche Berufsvertretungen (Kammern) ergänzt und in mancher Beziehung verdoppelt ist. Für den politischen Prozeß ist jedoch nicht die Rechtsform, sondern die politische Ausrichtung sowie die Größe und Repräsentativität der Verbände von Bedeutung. So kommt es, daß die politischen Parteien durch zahlreiche in alle Lebensbereiche reichende vereinsmäßige „Vorfeldorganisationen"[78] Interessen an sich binden, Betreuungsaktivitäten setzen und Parteifunktionäre rekrutieren. Zum anderen sind große und einflußreiche Verbände, vor allem der Österreichische Gewerkschaftsbund formell nur private Vereine. Die wichtigsten Kammern sind nun politisiert in dem Sinne, daß Wahlvorschläge im Rahmen des gesetzlich geregelten Kammerwahlrechts vorwiegend von politisch ausgerichteten Organisationen (Bünden der Parteien oder ausgesprochenen Parteifraktionen) eingereicht werden;[79] im Österreichischen Gewerkschaftsbund sind ohne eigentliche Wahlen[80] – was gewiß ein deutliches Demokratiedefizit darstellt – parteipolitische Fraktionen gebildet. Umgekehrt

---

[77] Dazu in Auswahl: *Winkler*, Staat und Verbände, VVDStRL 24 (1966), 34ff.; *Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft, in: Pütz (Hrsg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich (1966) 3; *Welan*, Parteien und Verbände in der modernen Demokratie (1970); *Knoll/Mayer*, Österreichische Konsensdemokratie in Theorie und Praxis (1976); *Ucakar*, Die Entwicklung des Verbändewesens in Österreich, in: Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs (2. Aufl. 1977) 397; *Brünner*, Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß – Grundriß einer Verbändelehre, in: Schöpfer (Hrsg.), Phänomen Sozialpartnerschaft (Hermann Ibler-FS (1980) 174ff.; *Welan*, Parteien und Verbände in Österreich (Wien 1985).

[78] Hinweise bei *Kafka*, VVDStRL 17, 61. Detaillierte Übersichten bei *Oberleitner*, Politisches Handbuch Österreichs 1945–1972 (1972); leider gibt es hiervon keine Neuauflage bzw. Fortführung.

[79] Angaben über die innerverbandlichen (Partei)Strukturen bei *Ucakar* (FN 77) 411ff.; zur Verflechtung der Parteien mit den Verbänden siehe auch *Gerlich/Müller* (Fn. 3) 343.

[80] Es herrscht vielmehr das sog. indirekte Delegierungsprinzip. Kritisch zu den Defiziten innerverbandlicher Demokratie *Günther Ofner*, Für mehr Demokratie im Gewerkschaftsbund, Österreichische Monatshefte 1985/4; er zeigt auf, daß eine Verzerrung der Repräsentativität nicht nur aus der Beschneidung der Durchsetzungsmöglichkeiten der Minderheitsfraktionen entsteht, sondern auch aus dem Umstand, daß nur knapp die Hälfte der Gewerkschaftsmitglieder fraktionell deklariert und organisiert sind, wogegen in der Funktionärshierarchie die nichtdeklarierten Mitglieder praktisch nicht repräsentiert sind. Die Funktionäre im ÖGB werden nicht von den Gewerkschaftsmitgliedern gewählt. Die fraktionelle Zusammensetzung der Spitzengremien der 16 Einzelgewerkschaften und im ÖGB richtet sich nach der politischen Einstellung der Gewerkschaftsmitglieder, die mangels direkter Wahl aus den Ergebnissen der Betriebsratswahlen erschlossen werden.

bilden diese Bünde und Fraktionen manchmal auch formelle Teilorganisationen innerhalb der politischen Parteien. Die enge Verzahnung zeigt sich auch in der Art der Personalunionen zwischen Verbands- und Parteifunktionen. Die Verbände (genauer die in den Verbänden tätigen Parteifraktionen) begnügen sich längst nicht mehr mit einer autonomistischen Position, also mit Interessenartikulation in einer politischen Partei und Funktionen in deren zweitem Glied; sie entsenden über sichere Listenplätze ihre Spitzenfunktionäre ins Parlament. Die Vorteile der Verflechtung für die Parteien sind bekannt: Erschließung von Sachverstand und Führungseliten, Rückhalt an den organisierten Interessen und – bei durchwegs mangelnder Transparenz – finanzielle Unterstützung aus den Verbänden.[81] Nun ist freilich der österreichische Verbändestaat längst über das erste Stadium hinaus, in welchem die Wirtschaftsverbände darauf ausgingen, durch Verflechtung mit den Parteien in die Verfassungsorgane hineinzuwirken. Die zweite Entwicklungsstufe ist das Umgehen der Parteien als Zwischenträger und die direkte Verflechtung mit dem Staat. Erwähnt seien nur die zahlreichen gesetzlich verankerten Mitwirkungs-, Beratungs- und Entsendungsrechte der großen wirtschaftlichen Interessenvertretungen zu Beiräten und Verwaltungskommissionen. Diese nicht-autonome wurde schließlich weiterentwickelt zu einer autonomen Sozialpartnerschaft in der Form der sogenannten „Paritätischen Kommission". Diese Institutionalisierung der Verbändekooperation war psychologisch erst möglich geworden auf der Grundlage des Parteienkonsenses in der Zeit der Großen Koalition und hat diese schließlich überdauert.[82] Der Entscheidungs-

[81] So ist bekannt, daß etwa der ÖGB Parteien zwar nicht direkt finanziert, aber nicht unbedeutende Ausschüttungen an seine parteipolitischen Fraktionen vornimmt. – Vom Standpunkt des ParteienG fällt auf, daß *Verbändespenden* an selbständige Parteifraktionen nicht eigens erfaßt sind, und daß Verbändespenden an politische Parteien als solche zwar in den Rechenschaftsbericht aufzunehmen sind, aber nicht von der für „Privatspenden" geltenden Einzeldeklarationspflicht umfaßt sind (§ 4 Abs 7 ParteienG 1975 idF BGBl 1984/538). – Gleichzeitig mit dem Parteiengesetz 1975 wurde auch die *Besteuerung* von Spenden an die Parteien fixiert. Die EStG-Nov 1975 BGBl 391 (Art II Abs 1) sieht die Besteuerung der bis dahin steuerfreien Spenden an Berufsorganisationen oder Verbände vor, wenn diese die Spenden an politische Parteien weitergeben. Für solche Spenden ist eine Abgabe von 35% der Spendensumme zu bezahlen. Diese Regelung war um so nötiger, als das Gewähren der Steuerfreiheit einerseits und die staatliche direkte Unterstützung andererseits einer Doppelfinanzierung durch den Staat nahekäme.

[82] Ursprünglich als Konsultations„organ" zwischen Regierung und Verbänden konzipiert, funktioniert die Vollversammlung der Paritätischen Kommission heute ohne Stimmrecht der ihr angehörenden Bundesminister, entscheidend sind die fachlichen Einigungsmöglichkeiten der Verbände in den Unterausschüssen und die politische Einigungsmöglichkeit in der „Präsidentenvorbesprechung" (einer informellen, aber regelmäßigen Zusammenkunft der Präsidenten der vier gro-

mechanismus ist dem parlamentarischen entgegengesetzt: Einstimmigkeitsprinzip mit Vetomöglichkeit jedes Verbandes und vertrauliche Verhandlungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Er konserviert, da die Verbände mit unterschiedlicher Gewichtung auch in den beiden Großparteien präsent sind, bis zu einem gewissen Grad die ehemalige Gleichgewichtslage der Großparteien und die Konsenspolitik der Großen Koalition. Praktisch ist die Paritätische Kommission bereits eine politische Entscheidungsinstanz, deren Einigung sich Parteien, Regierung und Parlament nicht entziehen können. Die Sozialpartnerschaft ist also gewissermaßen ein „partieller Triumph des Verbändestaates über den Parteienstaat".[83] Dennoch kam es zu keiner völligen Überwindung, weil die Verbände und Gewerkschaftsrepräsentanten weiterhin erkennbar als Parteienvertreter im Parlament agieren und vor allem eben nur über die Parteien für Wahlen kandidieren oder in die Regierung nominiert werden.

Das österreichische Beispiel zeigt ferner, daß die Lösung politischer Probleme im Konflikt- oder Konsenswege nicht davon abhängt, ob man sie primär den Parteien oder den Verbänden überantwortet. Wäre nach traditioneller Vorstellung der Antagonismus partikularer Interessen durch die Integrationskraft der Parteien zu überwinden, so ist dies nicht ausgeschlossen, es ist aber auch das umgekehrte politische Verhaltensmuster möglich: Konsenslösungen der Verbände – zumindest im Bereich ihrer oft weit interpretierten Verbandsinteressen – und bei Nichteinigung Übergang auf das Konfliktlösungsmuster des konkurrenzdemokratischen Parteienstaates. Auch wenn man mit der allgemeinen Pluralismustheorie annimmt, daß das Wirken der Verbände und Parteien insgesamt zu ausgewogenen Resultaten führt, bleiben Spannungslagen zum Konzept des Parteien- und Verfassungsstaates: Personalunionen sind in gewissem Maß zur Koordination notwendig, im Übermaß entsteht die Gefahr der Erstarrung, bei Spitzenfunktionären die Gefahr der Rollenvermischung.[84] Weil bei zwischenverbandlicher Einigung die öffentliche und auch die gegenseitige Kontrolle sinken kann, stellt sich verstärkt die Frage nach innerverbandlicher Demokra-

---

ßen teilnehmenden Verbände. Vgl. hierzu z.B. *Klose*, Ein Weg zur Sozialpartnerschaft. Das österreichische Modell (1970); *Lachs*, Wirtschaftspartnerschaft in Österreich (1976).

[83] *Pelinka*, Gewerkschaften im Parteienstaat (1980) 122.

[84] Man beachte dazu jüngst den Entschließungsantrag der Abgeordneten *Dr. Kohlmaier* und Kollegen betreffend Unvereinbarkeit der Funktion eines Mitglieds der Bundesregierung mit der Spitzenfunktion in einer Interessenvertretung (157/A vom 25.9.1985 = II-3307 BlgNR 16.GP).

tie[85] und vor allem nach der Vertretung und Wahrung jener Interessen, die sich nicht oder jedenfalls nicht gleich ökonomischen Interessen organisieren lassen. Für diese Funktionen bleiben Parteien in und gegenüber den Verbänden unentbehrlich.

7. Konkurrenz erwächst den Parteien in der Thematisierung politischer Fragen und im Entwurf politischer Lösungen auch von der Seite *plebiszitärer Elemente.* Sie manifestiert sich heute in Bürgerinitiativen besonders auf lokaler und regionaler Ebene sowie seit einer Reihe von Jahren im steigenden Gebrauch direktdemokratischer Einrichtungen, namentlich des Volksbegehrens (auf Bundesebene in Österreich seit 1964 immerhin zehn Volksbegehren).[86] Das Vordringen dieser politischen Aktivitäten ergibt sich offensichtlich aus dem gegenüber früher gestiegenen und in gesellschaftlicher Hinsicht völlig verschobenen Partizipationsbedürfnis: Zugleich haben u.a. der höhere allgemeine Bildungsgrad und die verstärkte Identifikation mit der Rolle als „mündiger Bürger" die Parteibindungen gelockert, so daß unkonventionellen und temporären Organisationsformen und Protesthaltungen der Vorzug gegeben wird. Können die Bürgerinitiativbewegungen als kollektiver Grundrechtsgebrauch (vor allem der Meinungsäußerung, Vereins- und Versammlungsfreiheit in Verbindung mit dem Petitionsrecht)[87] gedeutet werden, so stehen im österreichischen Recht auf Bundesebe-

[85] Vielfach wird die Paktfähigkeit (Manövrier- und Kompromißfähigkeit) von Verbändespitzen gerade im hohen Zentralisierungsgrad der Verbände und in der geringen Partizipationsmöglichkeit der Verbandsmitglieder gesehen. So *Monika Streißler,* Tarifautonomie und wirtschaftliche Macht von Interessenverbänden als rechtspolitische Probleme, in: Wiener Studien für Wirtschaft und Sozialpolitik (1970) Heft 8, 6f.

[86] Von den bislang zehn Volksbegehren waren nur die ersten drei Initiativen erfolgreich und führten zu entsprechenden Gesetzen: 1946 fand das *Volksbegehren zur Rundfunkreform* statt, an dem sich 17,3% der Stimmberechtigten beteiligten (auf Anhieb 832.353 Unterschriften!). 1969 gab es das *Volksbegehren zur Einführung der 40-Stunden-Woche* (17,7% Beteiligung) und 1969 das *Volksbegehren gegen das 13. Schuljahr* (6,78% Beteiligung). Erfolglos blieben 1975 das *Volksbegehren zum Schutz des menschlichen Lebens* (gegen die neuen Abtreibungsvorschriften = sog. Fristenlösung) (17,9% Beteiligung), 1980 ein *Volksbegehren für das Atomkraftwerk Zwentendorf* (8,08% Beteiligung), 1980 eines *gegen das Atomkraftwerk Zwentendorf* (2,8% Beteiligung) sowie 1982 das *Volksbegehren gegen das Konferenzzentrum,* trotz 1,365 Millionen Stimmen (25,74% Beteiligung). Keine so hohe Beteiligung fanden 1985 das sog. *„Konrad Lorenz Volksbegehren"* (Verankerung eines Grundrechts auf *Umweltschutz*) mit 353.908 Stimmen (= 6,55% Beteiligung), ein Volksbegehren, das insb. auf Verlängerung der Dauer des *Zivildienstes* abzielte mit 196.376 Stimmen (= 3,63% Beteiligung) sowie ein Volksbegehren zwecks Erlassung eines BVG betreffend Abhaltung einer Volksabstimmung über den Ankauf von *Abfangjägern* (Volksbegehren gegen Abfangjäger – für eine Volksabstimmung) – es erreichte nur 121.182 Stimmen (= 2,24% Beteiligung).

[87] Ähnlich für das deutsche Recht *Skouris,* Plebiszitäre Elemente im repräsentativen System, in: Bettermann-Seminar (1984) 83 m.w.N.

ne die Volksabstimmung und das Volksbegehren, auf Landes- und Gemeindeebene teilweise auch noch das Instrument der Volksbefragung zur Verfügung.[88] Auch das Volksbegehren ist rechtlich im Grunde eine besonders qualifizierte (verfahrensrechtlich genau geregelte) Petition, weil seinen Adressaten, das zuständige Repräsentativorgan, in der Regel kein Verhandlungs- und Erledigungszwang trifft; politisch können sich Regierungs- und Parlamentsparteien einer Auseinandersetzung mit einem solchen Anliegen kaum entziehen.[89] Der zunehmende Gebrauch plebiszitärer Instrumente kann sowohl als Verlebendigung der Demokratie wie auch als Schwäche der etablierten Parteien gesehen werden, nichtorganisierte Interessen zu erkennen. Als Krise des politischen Systems könnte diese gesunkene Integrationskraft der Parteien aber nur gesehen werden, wenn sie nicht mehr lern- und verhandlungsfähig wären. Wenn die Parteien in ihrer Fixierung auf traditionelle Organisationsinteressen neuartige Probleme, Interessenlagen und Bedürfnisse nicht wahrnehmen und die gesellschaftliche Tragweite etwa nichtökonomischer Interessen und den Generationenkonflikt verkennen und über diese neuen Interessen nicht zu verhandeln bereit sind, können gesellschaftliche Krisen und Spannungslagen eintreten, in denen einzelne Gruppen den Grundkonsens im Verfassungsstaat in Frage stellen. (Diese Gefahr zeichnete sich in Österreich in der Auseinandersetzung um den Kraftwerksbau in der Au bei Hainburg[90] ab.) Eine dosierte Ergänzung des Repräsentativsystems mit plebiszitären Elementen, wie sie die österreichische Rechtsordnung kennt, erleichtert es jedoch, Blockierungen im Parteiensystem in wichtigen Einzelfällen zu überwinden.

Wollen Initiativgruppen mit partikularer Programmatik Parteistatus annehmen und an Wahlen teilnehmen, so ist ihnen dies bei den formalen Parteibegriffen des österreichischen Rechts nicht zu verwehren. In politischer Hinsicht werden solche Gruppierungen nur dann längeren

---

[88] Übersicht und Typologie der einzelnen Instrumente bei *Koja*, Direkte Demokratie in den Ländern. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten. Salzburg Dokumentation Nr. 72 (1983); *Schäffer*, Demokratisierung der Rechtsetzung, in: Schäffer (Hrsg.) Theorie der Rechtsetzung (1985).

[89] Es gibt allerdings kaum geeignete institutionalisierte Formen für die Verhandlung mit Initiatoren oder Vertretern von Volksbegehren. Ansatzpunkte bilden derzeit im Parlamentsrecht nur die Heranziehung von Auskunftspersonen in Ausschüssen oder die Veranstaltung von Enquêten (§§ 40, 98 GOGNR). – Die Einführung einer „Referendumsinitiative", aufgrund welcher die Volksabstimmung den Gesetzgeber zu einem bestimmten Handeln zwingen oder den Gesetzesbeschluß des Repräsentativorgans ersetzen würde, wäre gewiß eine qualitative Veränderung des Repräsentativsystems.

[90] Zur Dokumentation der Vorgänge und Rechtsprobleme vgl. *Hauer*, Hainburg (1985). Siehe ferner *Holzer*, Hainburg, Naturschutz und Rechtsstaat, ZfV 1985, 11 und *Nowak*, Rechtsprobleme des Polizeieinsatzes in der Hainburger Au, ZfV 1985, 373.

Bestand haben, wenn es ihnen gelingt, auf Dauer ein breiteres Wählerpotential anzusprechen.[91] In einer solchen Spannungslage miteinander zu koexistieren und zu kooperieren, müssen etablierte und neue Parteien im Vielparteiensystem lernen.

8. Fassen wir schließlich von den unabhängig gedachten Kontrollfaktoren des politischen Zusammenlebens die *Medien* in ihrer Bedeutung für den Parteienstaat ins Auge. Im Schutzbereich des neugeregelten Redaktionsgeheimnisses[92] hat sich in neuerer Zeit auch in Österreich ein Enthüllungsjournalismus vor allem der Wochenzeitschriften entwickelt, der zwar nicht immer die Grenze zwischen seriöser Recherche und medialer Vorverurteilung einhält, insgesamt aber gewiß eine wichtige Offenlegungsfunktion gegenüber allen Parteien (Regierungs- und Oppositionsparteien) erfüllt. Diese kritische Gegenöffentlichkeit vermag zwar gravierende Mißstände in einzelnen Politikbereichen aufzuzeigen, aber sie kann keinen konstruktiven Einfluß auf die politische Praxis nehmen. Im übrigen hat die Dominanz des Fernsehens zu einem Verfall der ehedem bedeutenden Parteizeitungen geführt. Die Boulevardisierung der Presseerzeugnisse ist vorangeschritten, die kognitive Verdichtung der Information durch Hintergrundberichterstattung und kommentierende Relativierung findet nur mehr im relativ kleinen Teil der elitären Meinungspresse statt. Dennoch ist die Vielfalt der Presseerzeugnisse und damit auch das Überleben der wichtigsten Parteizeitungen durch ein eigenes Presseförderungsgesetz[93] gestützt worden, das sich insoweit als eine indirekte und nicht transparente Form der staatlichen Parteienfinanzierung darstellt.

In Erkenntnis der überragenden Bedeutung des Fernsehens für die Meinungsbildung haben die Parteien schon früh versucht, den Rundfunk zu vereinnahmen. Unter Beibehaltung der Monopolstruktur hat man 1974 für den Rundfunk das Modell des Binnenpluralismus[94] festgeschrieben. Damit ist der verfassungsrechtlich unabhängig gestell-

---

[91] „Grüne" und „Alternative" finden sich als Protestparteien bisher nur in einigen Gemeinderäten (insb. Salzburg, Graz und Linz) und im Vorarlberger Landtag.

[92] § 31 Mediengesetz BGBl 1981/314: Zeugnisverweigerungsrecht zum Schutz des Informanten, weitestgehender Schutz vor Telefonüberwachung.

[93] BGBl 1975/405, wiederverlautbart BGBl 1979/223 idF 1980/119 und 1984/538.

[94] Dem Einfluß politischer Kräfte geöffnet durch Institutionalisierung einer Art „gesamtgesellschaftlicher Trägerschaft". So *Wittmann*, Rundfunkfreiheit (1971) und *Schäffer*, Radio Télévision en Autriche, Annuaire Europeen d'Administration Publique VII (1985); Probleme der Autonomie und des Parteieneinflusses ortet auch *Evers*, Kulturverfassungsrecht und Kulturverwaltungsrecht in Österreich, JöR 33 (1984) 247f.

[95] BVG 10.7.1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks BGBl 1974/396.

[96] „Eigener Wirtschaftskörper" mit Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs 1 RFG).

te,[95] juristisch als staatsfreie Anstalt[96] konzipierte ORF praktisch in hohem Maße dem Parteienproporz unterworfen.[97] Gefahren für die Meinungsfreiheit im Rundfunk und die Gefahr eines partiell ausgewogenen Verschweigens von Nachrichten sind nicht ausgeschlossen. Doch gibt das eifersüchtige Wachen der Parteien über die Ausgewogenheit der Meldungen (nach Zeitausmaß und Tendenz) dem ORF doch einen bedeutenden Spielraum. Da ein Rückzug der Parteien aus den Rundfunkgremien kaum zu erwarten ist, könnte als Alternative – auch im Hinblick auf technische Entwicklungen – nur die Ersetzung der Monopolstruktur durch konkurrierende Anstalten erwogen werden.

Die eigentlich schwerwiegendsten Veränderungen für den politischen Prozeß im Parteienstaat ergeben sich jedoch aus der „Visualisierung" der Welt.[98] Mit dem Fernsehen im Wohnzimmer tritt die innerparteiliche Kommunikation gegenüber bloßem Informationskonsum zurück. Der Zwang, ständig in den Medien präsent zu sein, führt auf Seiten der Parteien zu weiterer Personalisierung und Imageorientierung,[99] zu einem Niveauverlust des politischen Diskurses, tendenziell zu einem permanenten Wahlkampf, zur Ritualisierung[100] des politischen Alltags und pointiert formuliert: zu einer Art „Pseudopolitik" mit hoher Aktivität und wenig Substanz. Das Ergebnis ist eine Oberflächlichkeit der politischen Information – der Bürger ist „overnewsed, but underinformed".

IV. Schlußfolgerungen

Sind aber die durch Ausbreitung der massenmedialen Problemverarbeitung gelockerten Parteibindungen oder das späte Erkennen der ökonomischen Krise des Wohlfahrtsstaates als Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates zu sehen? Ein Durchmustern der Institutionen ergibt, daß dem Grunde nach ausreichende Institutionen und Verfahren zur Verarbeitung von Spannungslagen bestehen. Daß Krisen und Spannungslagen überhaupt wahrgenommen werden, ist die Chance des demokratischen Verfassungsstaates. Die Offenheit für Kritik und Machtwechsel lassen eine völlige Problemverdrängung nicht zu. Insofern kann gewiß nicht behauptet werden, daß der De-

---

[97] Vgl. insb. die Bestellung des Kuratoriums (§ 7 RFG), das etwa zur Hälfte offen politisiert ist, zur anderen Hälfte indirekt.

[98] Zu den einzelnen Aspekten näher *Plasser/Ulram*, 82f. Vgl. jüngst auch die durchaus kritische Stellungnahme des Generalintendanten des ORF *Gerd Bacher*, Die selbsternannte Vierte Gewalt, Salzburger Nachrichten 18.10.1985.

[99] Besonders deutlich reflektiert und zur Handlungsanleitung umgeformt bei *Blecha*, Wähler und Parteien, in: *Blecha/Gmoser/Kienzl*, Der durchleuchtete Wähler (1964) 73, 93ff.

[100] *Plasser/Ulram/Welan* (Hrsg.), Demokratierituale (1985).

mokratie die Selbstzerstörung einprogrammiert wäre.[101] „Heil und Unheil liegen nicht in den verfassungsrechtlichen Institutionen, sondern darin, wie das Volk von ihnen Gebrauch zu machen versteht."[102]

9. Demokratie verlangt den politisch aktiv engagierten Bürger – ein Ideal, das freilich nie voll zu verwirklichen ist. Der Parteienstaat als Selbstorganisation seiner Bürger kann daher im Grunde nicht besser sein als eben seine Bürger. Ob die Parteien den Bürger wieder mehr motivieren und aktivieren können, hängt wohl in erster Linie davon ab, ob es ihnen gelingt, ein neues Vertrauen in den Sinn und das Wirken des Parteienstaates zu begründen. Um ihre Glaubwürdigkeitsverluste zu überwinden, müßten die Parteien zu einer Eingrenzung ihres Totalitätsanspruches und einer Relativierung ihres Parteilichkeitsverständnisses kommen. Überzeugend werden die Parteien ferner nur wirken, wenn sie nicht bloß auf die Meinungslage schielen, sondern selbständig politisch verantwortbare Ziele und Lösungen erarbeiten und diese auch durch Personen glaubwürdig vertreten. Letztlich handelt es sich um politische Tugenden, die man nicht normieren kann: Dazu gehören echte Gesprächsbereitschaft, seriöse politische Arbeit, aber auch Handlungen mit politischem Symbolwert (wie etwa Distanzierung von Mißbräuchen oder ein rechtzeitiger Ministerrücktritt), also alles *Spielregeln einer politischen Kultur,* die von den Parteipolitikern vorgelebt werden müssen.[103]

10. Auch wenn man den Schwerpunkt in der Selbsterneuerungsfähigkeit der politischen Parteien sieht, bleibt die Frage, welche *Rahmenbedingungen* die *Verfassung* für die Aktivierung des Bürgers und gegen Machtmißbrauch der Parteien schaffen kann. Auf einzelne verfassungspolitische Desiderate und Möglichkeiten habe ich bei den speziellen Spannungslagen hingewiesen. Zu fragen bleibt nach dem grundsätzlichen Ob und Wie verfassungsrechtlicher Korrektur erkannter Problemlagen.

Zum *Ob* ist nicht in Abrede zu stellen, daß die Parteien grundsätzlich lernfähig sind und einen verfassungspolitischen Konsens zuwegebringen können, wie etwa der jüngst unter dem Druck der öffentlichen Meinung zustandegekommene sog. „Privilegienabbau"[104] beweist, der

---

[101] *Leisner,* Demokratie – Selbstzerstörung einer Staatsform? (1979) sieht die Gefahren, bejaht jedoch letztlich ebenfalls die Überlebensfähigkeit der Demokratie auf der Basis des Vertrauens.

[102] *Friesenhahn,* VVDStRL 16, 13.

[103] Daß Demokratie zu ihrer Realisierung nicht nur ein beträchtliches Maß an ökonomischer und sozialer Entwicklung voraussetzt, sondern vor allem auch einen Zustand politischer Kultur, betont auch *Stern,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I (1977) § 18 I 5.

[104] Art. 59a B-VG (BVG 29.11.1983 BGBl 611), ausgeführt in Dienstrechtsvorschriften, nachvollzogen auch im Landesverfassungs- und Landesdienstrecht.

tendenziell der Verbeamtung der Parlamente entgegenwirken soll. Ein zentrales Problem liegt aus österreichischer Sicht aber gerade darin, daß die Parteien im Parteiengesetz ihre Betätigungsfreiheit verfassungsrechtlich absolut formuliert haben, was in der ausschließlichen Unterwerfung unter die „allgemeinen Gesetze" zum Ausdruck kommt und parteienspezifische Gesetze auszuschließen scheint. Hier erhebt sich die grundsätzliche Frage nach der Grenzziehung zwischen den Interna der Parteien und der Sphäre, die gesetzlich regelbar ist. Wo die Parteien mit der Sphäre organisierter Staatlichkeit in Berührung treten und daher auch nicht mehr als politische Parteien „an sich" agieren – zwar in wirksamer Verschränkung, aber in anderer Rolle (und nach österreichischem Recht auch in anderer Rechtspersönlichkeit!), z.B. als „Wahlparteien", als „im Nationalrat vertretene Parteien", als „Klub" – sind an den Ordnungsprinzipien des Verfassungsstaates orientierte parteienbezogene Regelungen durchaus zulässig. So könnte verfassungspolitisch etwa die Frage gestellt werden, ob das Fehlen von Geschäftsordnungen und klaren Willensbildungsregeln der Parlamentsfraktionen weiterhin als Parteiinternum betrachtet werden soll.

Andererseits müssen sich die Antworten auf die Frage, *wie* parteibezogene Regelungen beschaffen sein können, an folgenden Gesichtspunkten orientieren. Betreffen sie die Parteien im Vorfeld der organisierten Staatlichkeit, so muß der Hauptgesichtspunkt in der Sicherung eines fairen Wettbewerbs und der Transparenz ihres öffentlichen Wirkens liegen. Bei der Einwirkung der Parteien auf den Bereich organisierter Staatlichkeit sind parteibezogene Regelungen am Konzept des Gegenmachtprinzips bzw. nach dem Prinzip der wirksamen Sicherung unabhängiger Kontrollinstanzen zu orientieren. Für die Sicherung parteifrei oder parteidistanziert gedachter Bereiche wären ausreichende organisatorische und verfahrensmäßige Sicherungen weiterzuentwikkeln.

Insgesamt bewahrheitet sich daher Alexis de *Tocqueville's* Einsicht: „Der Zustand der Demokratie muß dauernd überwacht werden. Er ist weder gut noch böse, sondern ständiger Korrektur bedürftig . . ."

Leitsätze des 2. Berichterstatters über:

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

I. Der österreichische Parteienstaat – Ausbildung und Wahrnehmung des Phänomens

1. Die parteienstaatliche Struktur Österreichs war von Anfang an durch Verfassungsentwicklung, Verhältniswahl und parlamentarisches Regierungssystem angelegt. Die parteimäßige Durchdringung von Staat und Gesellschaft ist in Österreich weit fortgeschritten. Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Prinzips der Mehrparteiendemokratie kam es erst im Parteiengesetz 1975, das den Status der Parteienfreiheit betont, über Bedingungen der Wettbewerbsgleichheit und öffentlichen Verantwortung der Parteien jedoch kaum Antworten gibt.

2. Zu den auffälligsten Kuriosa der politischen Kultur Österreichs gehört das ausgeprägte Spannungsverhältnis zwischen der dominanten Stellung der Parteien und einer weitverbreiteten emotionalen Distanz zu den Parteien. Als Krisensymptome werden die übermäßige parteimäßige Durchdringung von Staat und Gesellschaft, die Finanznöte und Korruptionsanfälligkeit der Parteien und ihre sinkende Problemlösungskapazität angesehen.

II. Krisensymptome? – Ansatzpunkte und Beurteilungsgrundlagen

3. Der Krisenbegriff muß relativiert und in Beziehung zu den Anforderungen an Staat und Parteien gesetzt werden.

4. Die Bedeutung des Verfassungsrechts zur Einschätzung und Bewältigung von Spannungslagen des Parteienstaats hängt davon ab, welches grundsätzliche verfassungspolitische Konzept der Verfassung innewohnt und sich im Verfassungsverständnis niederschlägt. Der „Spielregel- und Antwortcharakter" der österreichischen Verfassung deutet darauf hin, zahlreiche Spannungslagen eher als verfassungspolitische Desiderate oder als Spannungslagen der politischen Kultur und sozialen Akzeptanz zu erkennen.

III. Die Spannungslagen im einzelnen

5. Parteien gehören zur Normalität des demokratischen Verfas-

sungsstaates. Systemimmanente Schwächen zeigen sich in folgenden Beziehungen:

a) Im Wettbewerb der Parteien besteht die Gefahr der Selbstbegünstigung etablierter Parteien auf dem Sektor des Wahlrechts und bei der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen.

b) Das Fehlen eines Gebots zur innerparteilichen Demokratie führt in Verbindung mit Lethargie der Mitglieder zu Vitalitätsverlusten der Demokratie.

c) Die österreichische Verfassung schreibt (auf Bundesebene) kein bestimmtes Regierungsmodell vor. Welche Wege der Einigung oder Konfliktaustragung gewählt werden, welches Konfliktniveau daher insgesamt jeweils besteht, hängt insb. vom Einigungswillen der Parteien ab, der sich in politischen Konventionalregeln und in der jeweils geübten politischen Kultur ausdrückt.

d) Das Rollenspiel Regierung/Opposition ist verfassungsrechtlich verbesserungsfähig.

e) Der Bundesstaat ist parteipolitisch überlagert.

f) Die Periodizität der Wahlen induziert Kurzfristorientierung der Politik.

g) In Spannungslage zum Rechtsstaatsprinzip steht die „Parteibuchwirtschaft" und die parteipolitisch motivierte Steuerung der Vollziehung durch Weisungen (mögliche Problembereiche sind insb. die gesetzlich nicht determinierte Privatwirtschaftsverwaltung und die Staatsanwaltschaft).

6. Die Parteien sind in den Verbänden und diese wiederum in den Parteien präsent. Der Verbändestaat erweitert die Konfliktlösungsmöglichkeiten, kann aber den Parteienstaat nicht ersetzen.

7. Plebiszitäre Elemente staatlicher Willensbildung eröffnen dem „mündigen Bürger" eine Ebene nicht parteigebundener politischer Aktivität und halten die Parteien potentiell unter Erneuerungsdruck. Plebiszitäre Elemente sind eine wichtige Ergänzung, aber kein Ersatz für kontinuierliches Regieren in den Formen der repräsentativen Demokratie.

8. Die Medien als kritische Gegenöffentlichkeit können gravierende Mißstände aufzeigen, aber nicht selbst konstruktive Politik betreiben. Die Massenmedien, insb. das Fernsehen, haben das Verhalten, aber auch die Wirkungsmöglichkeiten der Akteure und Institutionen des politischen Systems tiefgreifend verändert.

IV. Schlußfolgerungen

9. Der (Parteien)Staat als Selbstorganisation seiner Bürger kann im Grunde nicht besser sein als seine Bürger. Glaubwürdigkeitsverlusten

der politischen Parteien kann durch Beachtung von Spielregeln der politischen Kultur und gelebte politische Tugenden begegnet werden.

10. Zur Rolle des Rechts: Parteienspezifische Regelungen haben die – im einzelnen schwer zu ziehende – Grenze zwischen (absolut) garantierter Betätigungsfreiheit und dem Wirken der Parteien im Bereich organisierter Staatlichkeit zu wahren. Orientierungspunkte für parteienbezogene Regelungen im Vorfeld organisierter Staatlichkeit sind die Sicherung des Wettbewerbs, im Bereich organisierter Staatlichkeit das Gegenmachtprinzip, die wirksame Sicherung unabhängiger Kontrollinstanzen und die Sicherung parteifreier bzw. parteidistanziert gedachter Bereiche.

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

3. Bericht von Professor Dr. *René A. Rhinow*, Basel

Inhalt

		Seite
I.	Einleitung	84
II.	Elemente des schweizerischen politischen Systems	85
	1. Institutionelle Eigenheiten der schweizerischen Demokratie	85
	2. Die Schweiz als Konkordanzdemokratie	86
	3. Elemente der schweizerischen politischen Kultur	90
III.	Stellung und Funktion der Parteien	91
	1. Zu den Funktionen im allgemeinen	91
	2. Exogene Faktoren	92
	3. Endogene Faktoren	97
IV.	Aktuelle Problemlagen	99
	1. Vom Parteienbild in der Schweiz	99
	2. Parteien in Anfechtung und Nöten: allgemeine Aspekte	99
	3. Konkurrenz durch Medien und Verbände	101
	4. Parteien und neue Bewegungen	103
	5. Patronage: Präsenz der Parteien in Verwaltung, Justiz und Medien?	105
V.	Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-)Recht und politischer Kultur	107
	1. Von der beschränkten Reichweite des Rechts	107
	2. Parteien als Seismograph	108

I. Einleitung*

Politische Parteien – im Plural – gehören zum unentbehrlichen Arsenal des modernen demokratischen Gemeinwesens. Diese Feststellung trifft zweifellos auch für die Schweiz zu, obwohl Geschichte, Stellung, Funktionen und Probleme der schweizerischen Parteien in mancherlei Hinsicht von ausländischen Verhältnissen abweichen. So ist bereits fraglich, ob der Ausdruck „Parteienstaatlichkeit" für die Qualifikation der schweizerischen Demokratie geeignet erscheint, weil er durch die begriffliche Hervorhebung des Parteienmerkmals eine kaum zutreffende Prädominanz der Parteien für das politische System suggeriert[1]. Es kommt hinzu, daß sich die Schweiz zwar durchaus als „demokratischer Verfassungsstaat" versteht, sich jedoch in vielfältiger Weise von anderen wesentlichen Demokratien unterscheidet. Zur besseren Erfassung der Parteienproblematik, namentlich auch zur Schaffung einer Rechts- und Systemvergleichung gestattenden Verständnisebene, soll deshalb zuerst ein Blick auf Verfassungslage und Regierungssystem der Schweiz geworfen werden, bevor Stellung und Funktionen der Parteien zu beleuchten und einzelne aktuelle Problemlagen zu erörtern sind.

---

* Da die „Knappheit" des zur Verfügung stehenden Raumes in einem umgekehrten Verhältnis zur Weite der Thematik steht, wird im folgenden der Anmerkungsapparat auf wenige, allgemeine und schwergewichtig die *Schweiz* betreffende Literatur- und Rechtsprechungshinweise beschränkt. – Meinen Assistenten lic. iur. Bruno Lötscher, lic. iur. Giovanni Biaggini und lic. iur. Michael Christ danke ich herzlich für Mitarbeit und kritische Diskussion.

[1] Die schweizerische Staatsrechtslehre hat mit dem Begriff des Parteienstaates immer Mühe bekundet, sei es, weil die Parteien in normativistischer, „reiner" Überhöhung gar nicht Gegenstand wissenschaftlichen Bemühens darstellten, weil unter Parteienstaat vor allem die in Deutschland von *Leibholz* entwickelte und in der Schweiz abgelehnte Demokratiekonzeption verstanden wurde, oder weil der – im Vergleich mit dem Ausland – doch institutionell stark zurückgebundene Einfluß der Parteien auf den staatlichen Willensbildungsprozeß den Verzicht auf diesen Begriff nahelegte. Vgl. *Hans Huber*, Die schweizerische Demokratie, in: Richard Löwenthal (Hrsg.), Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963, 90ff., 105; *Carl-August Conrad*, Die politischen Parteien im Verfassungssystem der Schweiz, Diss. Kiel 1970, 184f.; *Gerhard Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1981, 35f. (m.w.N.). Nach dem Politologen *Erich Gruner*, Die Parteien in der Schweiz, 2. Aufl., Bern 1977, 315, ist die Schweiz ein Parteienstaat, weil diese „aus dem staatlichen Leben nicht mehr wegzudenken sind" – was hier nicht bestritten werden soll, aber den Begriff noch nicht rechtfertigt.

II. Elemente des schweizerischen politischen Systems

1. Institutionelle Eigenheiten der schweizerischen Demokratie

Abgesehen vom besonders starken Gewicht föderalistischer Strukturen wird das politische System der Schweiz auf Bundesebene durch folgende staatsrechtlich-institutionelle Eigenheiten gekennzeichnet[2]:

a) Der *Parlamentarismus* ist bikameralistisch ausgestaltet. Die Bundesversammlung gliedert sich in zwei gleichgestellte Kammern: Der Nationalrat soll das Volk, der Ständerat die Gliedstaaten repräsentieren. Die Wahl des Nationalrates erfolgt im reinen Proporzverfahren, wobei die Kantone die Wahlkreise bilden. In den fünf Kantonen, in welchen nur ein Mitglied des Nationalrates zu wählen ist, gilt das Majorprinzip. Obwohl keine Sperrklausel existiert, ergibt sich im Majorz wie im Proporz ein beträchtlicher faktischer *Sperreffekt*, weil in den kleineren Kantonen mit einem oder wenigen Sitzen eine Partei im Extremfall bis zu 50% der Stimmen erreichen muß, um einen Sitz zu gewinnen. Nur in den Kantonen Zürich und Bern ist diese Quote kleiner als 5 Prozent[3]. In beiden Kammern gilt das Milizprinzip, doch bekleiden rund 40% der Mitglieder vollamtliche Positionen in kantonalen öffentlichen Diensten oder Partei- und Verbandsfunktionen, so daß eher von einem „Halbberufsparlament" gesprochen werden muß[4].

b) Hinzu treten auf allen Ebenen des Bundesstaates besondere *partizipative Einrichtungen*, die Volksrechte (Initiative und Referendum), die es dem Volk und Volksgruppen ermöglichen, Einfluß auf die Poli-

---

[2] Vgl. etwa *Andreas Auer*, Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse, in: ZSR 103 II, 1984, 1ff.; *Kurt Eichenberger*, Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem (1977), in: Der Staat der Gegenwart, Basel/Frankfurt a.M. 1980, 95ff.; *Erich Gruner*, Parteien, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 135ff.; *Max Imboden*, Die politischen Systeme, Basel/Stuttgart 1962; *Leonhard Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970; *René A.Rhinow*, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, in: ZSR 103 II, 1984, 111ff.; *Alois Riklin/Alois Ochsner*, Parlament, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 77ff.; *Hans Werder*, Das politische System der Schweiz – eine Skizze seiner Funktionsweise, in: Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern/Stuttgart 1979, 31ff. Vgl. dazu auch den interessanten Beitrag aus ausländischer Sicht von *Peter Häberle*, Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie (zugl. eine Besprechung von *R.A.Rhinow*, Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie), in: DÖV 1985, 611ff.

[3] Der Ständerat, der sich aus je zwei Vertretern pro Kanton und einem Vertreter pro Halbkanton zusammensetzt, wird nach kantonalem Recht gewählt, wobei zur Zeit in allen Kantonen Volkswahl vorgeschrieben ist.

[4] *Erich Gruner* (Anm. 2), 154 hat die Redeweise vom Milizparlament deshalb als „Verhüllungsideologie" gegeißelt; er nennt die faktischen Berufspolitiker „Krypto-Berufsparlamentarier"; vgl. auch *Riklin/Ochsner* (Anm. 2), 108.

tikgestaltung auszuüben, namentlich an wichtigen Sachentscheidungen teilzunehmen sowie Kontroll- und Oppositionsfunktionen wahrzunehmen[5].

c) Das *Regierungssystem* ist einmal dadurch gekennzeichnet, daß sich Bundesversammlung und Bundesrat (als Exekutivspitze) in wechselseitiger Unabhängigkeit gegenüberstehen. Der Bundesrat wird zwar alle vier Jahre vom Parlament gewählt, doch untersteht er während seiner Amtszeit keinen besonderen Abberufungs- oder Verantwortlichkeitsregelungen. Er vermag aber seinerseits das Parlament nicht aufzulösen. Zum anderen ist er Kollegialorgan, bestehend aus sieben gleichrangigen Mitgliedern, die je einem Departement vorstehen.

d) Aufgrund dieser verfassungsrechtlich-institutionellen Faktoren kann die Schweiz als plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie[6] qualifiziert werden, deren Regierung nur durch das Wahlprozedere vom Parlament abhängig und in sich kollegial strukturiert ist.

2. *Die Schweiz als Konkordanzdemokratie*

a) Diese spezifischen Vorgaben waren zweifellos mit ursächlich für die allmähliche Herausbildung eines politischen Systems, das in der neueren Politikwissenschaft als Konkordanzdemokratie bezeichnet wird[7]. Im – allerdings zuweilen überzeichneten – Gegensatz zur Konkurrenzdemokratie herrscht hier das *Prinzip des „gütlichen Einvernehmens"* vor, werden möglichst viele politische Gruppierungen mit einigem Gewicht und mit Konfliktpotential an der Herrschaftsausübung beteiligt, steht die Suche nach der gemeinsamen, „tragfähigen" Lösung voran und wird in oft mühevollen und nicht immer transparenten Verhandlungsprozeduren der berühmt-berüchtigte „helvetische Kompromiß" angestrebt. Markantes und konsequentes Zeichen der Perfektion dieses Konfliktregelungsmusters stellt die Einsitznahme der vier

---

[5] Mit der Volksinitiative können im Bund 100.000 Stimmberechtigte – das sind rund 2,5 Prozent – eine Volksabstimmung über eine von ihnen anbegehrte Verfassungsänderung erzwingen. Alle Verfassungsänderungen müssen dem Volk vorgelegt werden (obligatorisches Referendum); als angenommen gelten sie, wenn sowohl die Mehrheit der stimmenden Bürger (Volksmehr) wie die Mehrheit der Kantone (Ständemehr) zugestimmt haben. Über Gesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und unbefristete Staatsverträge findet nur dann eine Volksabstimmung statt, wenn mindestens 50.000 Stimmbürger – also 1,2 Prozent – innert drei Monaten das Referendum verlangt („ergriffen") haben (fakultatives Referendum); Art. 89, 89bis, 118ff. der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), vom 29.5.1874 (Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 101).

[6] Näheres vgl. bei *Rhinow* (Anm. 2), 201ff.

[7] Vgl. *Rhinow* (Anm. 2), 237ff. (m.w.N.).

großen Parteien in die kollegiale Exekutivspitze dar, und zwar mit einer seit 1959 unveränderten Sitzverteilung, die im politischen Jargon „Zauberformel", in neueren kritisch-polemischen Studien aber „fauler Zauber"[8] genannt wird. Doch auch Gerichte, Spitzenfunktionen in der Verwaltung und vor allem die recht zahlreichen parastaatlichen Kommissionen mit Beratungs- und Exekutivfunktionen werden proportional auf verschiedene Gruppierungen verteilt, immer mit dem Ziel, die maßgeblichen politischen, wirtschaftlichen, konfessionellen und ethnischen Kräfte angemessen partizipieren zu lassen.

b) Vor allem die *Volksrechte* haben zur Entwicklung dieser Verhandlungs- und Kompromißverfahren beigetragen. Dabei stehen Volksrechte und Konkordanz in einem eigentümlich-paradoxen Verhältnis zueinander. Einerseits ermöglichten Initiative und Referendum vielen Volksgruppen, sich an der staatlichen Meinungs- und Willensbildung zu beteiligen, Vorlagen von Behörden abzulehnen, vernachlässigte Themen auf die politische Traktandenliste zu setzen, diffusen oder gezielten Protest zu artikulieren. Dadurch übten und üben sie einen Zwang auf Parlament und Regierung aus, ihre Entscheidungen – wie es heißt – referendumstauglich, volksnah, verständlich auszugestalten. Vor allem förderten sie dadurch auch die Tendenz, all diejenigen Kräfte in die Gesetzesvorbereitung einzubeziehen, die nach der parlamentarischen Verabschiedung die Fähigkeit besitzen, die getroffene Entscheidung vors Volk zu ziehen und einen Abstimmungskampf mit Gewinnaussichten zu führen. Damit haben aber die Volksrechte anderseits eine gewisse „repräsentative Umbildung" *(Leonhard Neidhart)* erfahren, indem sie nicht nur als Mittel zur effektiven Herbeiführung einer Volksabstimmung verwendet, sondern im politischen Willensbildungsprozeß als Droh- und Druckmittel von „referendumsfähigen" Potenzen zur Durchsetzung eigener Interessen herangezogen werden. Namentlich im Vorverfahren der Gesetzgebung, in Expertenkommissionen und im Vernehmlassungsverfahren, werden Volksrechte in erster Linie, aber nicht ausschließlich von Verbänden zur Unterstützung eigener Positionen eingesetzt, was die gewiß unverdächtige „Neue Zürcher Zeitung" im Jahre 1973 zur Feststellung veranlaßte, aus dem „Damoklesschwert des Volkes" sei „der Dolch im Gewande des Interessensvertreters" geworden[9]. Solchermaßen abgeschliffene und ausgefeilte Vorlagen sind in ihrem Wesensgehalt oft nicht nur parlamentsfest, da unter Beteiligung aller maßgeblichen Kräfte zustandgekommen, sondern auch „referendumsresistent", weil keine größere Gruppe mehr an einer Volksabstimmung interessiert ist. Konkordanz – so lau-

[8] *Ruedi Brassel* et al. (Hrsg.), Zauberformel: Fauler Zauber? SP-Bundesratsbeteiligung und Opposition in der Schweiz, Basel 1984.

[9] NZZ Nr. 85 vom 21.2.1973.

tet die perplexe Folgerung – gedeiht also auf dem Boden der Volksrechte, führt aber partiell auch zur Verhinderung der effektiven Bürgerpartizipation.

c) Eine der umstrittenen Fragen, die das Konkordanzsystem aufwirft und die zur Zeit auch heftig diskutiert wird, betrifft Existenz und Effizienz der *Opposition.* Auf den ersten Blick möchte es scheinen, als ob das Prinzip des gütlichen Einvernehmens zwischen allen maßgeblichen Kräften die Opposition gar nicht mehr dulde, diese gleichsam einverleibe, kaltstelle oder gar erübrigen lasse. Dies trifft aber nicht zu. Die schweizerische Opposition ist freilich nicht auf Permanenz angelegte Konkurrenzopposition, sondern mehr sachbezogene, kooperative *(Robert A. Dahl)* oder *Bereichsopposition (Otto Kirchheimer),* die sich auf ein breitgefächertes Feld wechselnder Oppositionsträger von Fall zu Fall abstützt. Erstrangiges Oppositionsziel ist nicht eine starke Parlamentsmehrheit oder Regierungsübernahme, sondern die Optimierung der Einflußnahme auf politische Entscheidungen: Hiefür dienen in erster Linie die Volksrechte, die konkordanzbrechend und konkordanzumstürzend wirken können, aber auch der regierungsunabhängige Parlamentarismus, der es den Fraktionen und wechselnden Parlamentsmehrheiten erlaubt, dem Bundesrat die Gefolgschaft im Einzelfall zu verweigern.

d) Die Beurteilung dieses Konkordanzsystems fällt in der Schweiz heute unterschiedlich aus. Seine *Vorteile* sind offensichtlich; es hat mit beigetragen zu stabilen politischen Verhältnissen, zu einer relativ großen Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Politikgestaltung und -entwicklung. Es vermag in einer hochdifferenzierten und komplexen Gesellschaft viele Interessen zu berücksichtigen und einen breit abgestützten Konsens herzustellen, und es gelingt ihm deshalb auch, Entscheidungen zu produzieren, die sich unter erschwerten Implementationsbedingungen durchsetzen lassen. Konkordanz und Akzeptanz hängen offenbar eng zusammen.

e) Allerdings sind die gegenwärtigen Konkordanzmechanismen mit ihren okkasionellen Oppositionsmöglichkeiten zunehmender *Kritik* ausgesetzt. Ihre zweifellos auch vorhandenen Kosten werden in einer Zeit umstrittener Sozialstaatlichkeit, wachsender Verteilungskämpfe, ökologischer Umbesinnung und schwer zu deutender Werte- und Paradigmenverschiebungen höher gewichtet als früher. Als Stichworte seien genannt: die Langwierigkeit der Verhandlungs- und Konsensbildungsprozesse in einer atomistisch gespaltenen Gesellschaft und damit verbunden eine eher steigende Entscheidungsschwäche politischer Führungsgremien, das – zumindest behauptete – geringe Innovationspotential angesichts einer kompromißhaften Politik der kleinen Schritte, die selektive Interessenberücksichtigung bezüglich neuer und nicht referendumsfähiger Minderheiten sowie schlecht organisierbarer An-

liegen (z.B. Umweltschutz, Jugendprobleme), starker Verbands- und Wirtschaftseinfluß und – auch als dessen Folge – eine zur Verfilzung entartende Konfliktregelung, welche die Öffentlichkeit flieht und zur undurchschaubaren, parlamentarisch schwer kontrollierbaren Herrschaft einer kleinen Elite geführt habe, die Politik unter sich ausmache. Vor allem wird bemängelt, daß das System dadurch keine grundsätzlichen Alternativen aufkommen lasse und neue Bewegungen vor das Dilemma des integrierenden Anpassungsdruckes oder der Abdrängung ins bedeutungslose Abseits stelle. Ein belgischer Sozialist hat einmal festgestellt, die Schweiz sei keine Demokratie, sondern eine „médiocratie"[10]. Heute wird ihr etwa vorgeworfen, sie sei zu einer „Filzokratie" *(Tschäni)* entartet; und der Altmeister der Politologie in der Schweiz, *Erich Gruner*, stellt verbittert und resigniert fest, Demokratie werde noch zelebriert, aber nicht mehr gelebt.

f) In einer differenzierenden Sicht ist einmal zu bedenken, daß neuere systemvergleichende Untersuchungen[11] der Konkordanzdemokratie deshalb gute Noten austeilen, weil moderne, stark fragmentierte Gesellschaften mit einem hohen Problemlösungsbedarf mit knappen Mehrheiten auf die Dauer gar nicht regierbar, sondern – nicht zuletzt wegen der Durchsetzungsprobleme – *auf breiten Konsens politischer wie sozioökonomischer Kräfte angewiesen* sind. Auch in Konkurrenzdemokratien, wie etwa in Deutschland oder Österreich, haben sich offenbar zunehmend Verhandlungs- und Konkordanzmechanismen herausgebildet. Sodann lebt auch die Konkordanzdemokratie von konflikthaften Vorgängen und kompetitiven Elementen, spielt der Parteienwettbewerb in Wahlen und bei Abstimmungen, werden Mehrheitsbeschlüsse gefaßt und frustierte Minderheiten zurückgelassen. Denn Konkordanz betrifft mehr das Verfahren und den Umfang der Mehrheitsbildung, sie bedeutet den Verzicht auf „minimal winning coalitions". Und schließlich ist auch die Konkordanz in den Lauf der Geschichte gestellt. Verfassungsnormativität und Verfassungsnormalität sind nicht auf aktuell dominante Praktiken festgeschrieben, und der vor kurzem vieldiskutierte Austritt der Sozialdemokratischen Partei aus dem Bundesrat hätte wohl gewisse Veränderungen, nicht aber einen Systemwechsel nach sich gezogen. Konkordanz und Konkurrenz, Majorz und Proporz, Mehrheiten und Minderheiten, Konsens und Konflikt sind auch in der Schweiz unverzichtbar, in diffizilen Wechselbezügen und Ambivalenzen eingefangen, aufeinander angewiesen und in jeder Phase der historischen Entwicklung neu in Gleichgewichtslagen zu bringen.

---

[10] Zit. nach *Gruner* (Anm. 1), 18.

[11] Vgl. vor allem *Franz Lehner*, Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts. 1979.

3. Elemente der schweizerischen politischen Kultur

a) Die hier in geraffter Form dargestellten Eigenheiten des schweizerischen politischen Systems erscheinen letztlich nur erklärbar, wenn auch Geschichte und politische Kultur[12] miteinbezogen werden.

Die Schweiz ist ein *Konglomerat* sich überlappender *Völker, Konfessionen, Kulturen, Sprachen und Regionen.* Sie ist, wie die Politologen sagen, mehrfach segmentiert, aber nicht oder wenig versäult, d.h. nicht durch monolithische, einander in Konfrontation gegenüberstehende Gruppen gekennzeichnet. Jeder Schweizer findet und erlebt sich sowohl als Angehöriger von Majoritäten wie von Minoritäten, so daß der vielzitierte Satz seine Berechtigung hat, die Schweiz sei ein Volk von Minderheiten. Sie ist in den schmeichelnden Worten von *Karl Deutsch* „ein paradigmatischer Fall politischer Integration", und sie besteht angesichts dieser komplexen Strukturen allein als politische Willensnation. Hinzu kommen weitere Faktoren wie etwa die *Kleinstaatlichkeit,* von der angesichts militärischer, wirtschaftlicher und geistiger Bedrohungslagen immer wieder ein Zwang zur *gemeinsamen Selbstbehauptung* und Problembewältigung ausgegangen ist, die aber auch die Bildung einer zwar durchlässigen, aber doch relativ kleinen und teilweise familiären politisch-kulturellen Elite gefördert hat. Das *Milizprinzip* wäre hier zu nennen, das zu mannigfachen Rollenkumulationen vor allem in den Bereichen Politik, Wirtschaft und Armee geführt hat; die Tradition des Vereinslebens und der kommunalen Versammlungsdemokratie, die ihrem Wesen nach mehr auf dialogisches Zusammenwirken als auf Konfrontation angelegt sind; der föderalisti-

---

[12] Bereits *Alexis de Tocqueville* hat in seinem Werk über die Demokratie in Amerika auf die große Bedeutung der politischen Kultur für die Demokratie hingewiesen. Die schweizerische Staatslehre des 19. Jahrhunderts hat den Begriff ebenfalls verwendet, während er sich in der vergleichenden Politikwissenschaft seit der grundlegenden Studie von *Almond* 1956 eingebürgert hat, um die in einem Volk und in Volksgruppen überlieferten und durch Sozialisation vermittelten Sicht- und Verhaltensweisen, Leitbilder, Einstellungen, Wert- und Gefühlshaltungen in der politischen Umwelt zu erfassen. Vgl. etwa die Übersichten bei *Klaus von Beyme,* Die politischen Theorien der Gegenwart, 4. Aufl., München 1980, 179ff.; *Gerhard Lehmbruch,* Proporzdemokratie, Tübingen 1967, 11ff.; *Peter Häberle,* Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, Berlin 1982, 21f.; *Peter Reichel,* Politische Kultur. Zur Geschichte eines Problems und zur Popularisierung eines Begriffs, in: aus politik und zeitgeschichte, B 42/82, Bonn 1982, 13ff. Ungeachtet der verschiedenen Ausprägungen dieses Begriffs und im Bewußtsein seiner Unschärfe scheint er mir doch geeignet zu sein, die inner- und außerhalb normativ-institutioneller Systemelemente vorhandenen Motivlagen und Komplementärstrukturen im internationalen wie interdisziplinären Gespräch zu erschließen und unterschiedliche Bemühungen um die Erforschung metajuristischer Vor-, Auf- und „Nachgegebenheiten" des Rechts terminologisch zusammenzuführen.

sche Antistaatseffekt, der den Schweizer stets in einer kritisch-skeptischen Distanz zum Staat, vor allem aber zum Bund hält; das Fehlen einer monarchischen Vergangenheit sowie das geschichtlich frühe Wachstum von Bildungsbürgertum und ökonomischen Mittelschichten bei Abwesenheit eines großen Proletariats. Und schließlich ist auf Eigenschaften hinzuweisen, die man dem Schweizer zuzuschreiben pflegt: Bedächtigkeit, Pragmatismus, wenig Hang zu Extremismen, Dialogbereitschaft, aber – gleichsam als Kehrseite der Münze – auch Kleinlichkeit, Engstirnigkeit, Mittelmaß, Innovationsfeindlichkeit. Im kulturellen Bereich ist diese Enge immer wieder als bedrückend empfunden und als „Unbehagen im Kleinstaat"[13] oder „Kulturretardierung im Alpenland" artikuliert worden[14]. *Friedrich Dürrenmatt* schreibt in seinem jüngsten, in diesen Tagen publizierten Roman „Justiz": „Die Welt wird entweder untergehen oder verschweizern, angenehm wird die Zukunft auf alle Fälle nicht sein."

b) Auf diesem Boden konnte, ja mußte Konkordanz gedeihen: Verständigung, Einvernehmen, Ausgleich, Kompromiß und freiwilliger Proporz waren und sind Losungsworte, die im öffentlichen Leben internalisiert und gelebt werden. Sie haben das Überleben der Schweiz überhaupt erst ermöglicht. Die normativ-institutionellen Faktoren sind Ausdruck wie Gefäße und Multiplikatoren dieser politischen Kultur.

III. Stellung und Funktion der Parteien

1. Zu den Funktionen im allgemeinen

a) Der weite Bogen, der mit der Schilderung charakteristischer Merkmale von politischer Kultur und Demokratie in der Schweiz geschlagen wurde, öffnet erst den Blick für die Eigenheiten der Parteienstruktur. Dabei erfüllen die schweizerischen Parteien im Grundsatz die nämlichen Funktionen wie in anderen westlichen Staaten[15]. Sie sind mehr oder weniger ideologisch ausgerichtet und versuchen, sich mit programmatischen Fundierungen und Zielsetzungen voneinander abzugrenzen; sie artikulieren und bündeln gesellschaftliche Interessen mit dem Zweck, den Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu beein-

---

[13] *Karl Schmid*, Unbehagen im Kleinstaat, Zürich/Stuttgart 1963.

[14] *Emil Egli*, Im Bergschritt. Die Schweiz, in: Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume, hrsg. von Gerd-Klaus Kaltenbrunner, Freiburg/Basel/Wien 1979, 88ff., 91.

[15] Vgl. hiezu *Klaus von Beyme*, Parteien in westlichen Demokratien, 2. Aufl., München 1984, 25; *ders.*, Krise des Parteienstaats – ein internationales Phänomen?, in: Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, hrsg. von Joachim Raschke, Opladen 1982, 87ff., 88.

flussen; sie mobilisieren die Bürger in Wahlvorgängen, vor allem aber auch in Abstimmungskämpfen, und leisten politische Sozialisationsarbeit; sie widmen sich der Elitenrekrutierung und streben mehrheitlich die Teilnahme an der Regierung an.

b) In der schweizerischen Literatur[16] wird vor allem die Rolle der Parteien als „Mehrwegkommunikatoren", als *Mittler zwischen Volk und Behörden*[17], als Bindeglieder zwischen Gesellschaft und Staat hervorgehoben. Sie sind – in polito-modischen Chiffern ausgedrückt – sowohl „Transmissionsriemen" für den von ihnen partizipativ mitzuformenden Volkswillen als auch Stabilität fördernde Organe der „Legitimationsbeschaffung"[18]. Diese „Austauschfunktion" *(Kurt Eichenberger)* wird dadurch akzentuiert, daß im innerparteilichen Clearing auf die vorhin beschriebene „Kraftfeldervielfalt" Rücksicht genommen werden muß und somit ein permanenter Ausgleich zwischen politischen, konfessionellen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten innerhalb jeder Partei gesucht wird. Die schweizerischen Parteien sind bereits „Träger der Konfliktregelung"[19]. Damit tragen sie zur Integration des Gemeinwesens bei; und auf der politischen Bühne stehen sich kaum extreme, kompromißunfähige Forderungen in Permanenz gegenüber.

Die das schweizerische Parteiensystem kennzeichnenden *Faktoren* sollen anhand von vier exogenen und vier endogenen Gesichtspunkten analysiert werden.

2. *Exogene Faktoren*

a) Das *Vielparteiensystem* der Schweiz läßt sich hauptsächlich auf die mehrfach erwähnte Kraftfeldervielfalt, aber auch auf das Referendum und das Wahlsystem zurückführen. Sowohl im Bund wie in den meisten Kantonen sind zwischen vier und zehn Parteien im Parlament vertreten; an den Regierungen partizipieren ebenfalls regelmäßig mehrere Parteien.

---

[16] Vgl. *Gruner* (Anm. 1); *ders.* (Anm. 2); *Peter Paul,* Zur staatsrechtlichen Stellung und Funktion der politischen Parteien in der Schweiz, Diss. Basel 1974; *Schmid* (Anm. 1); dazu auch *Conrad* (Anm. 1).

[17] Vgl. etwa *Schmid* (Anm. 1), 23ff. (m.w.N.).

[18] In den Parteien werden einerseits Ideen, Ideale, Interessen, Stimmungen, einzeln und aggregiert auch Ängste von unten nach oben getragen, findet eine partielle Bildung und Formung des Volkswillens statt. Anderseits werben Behördenmitglieder und Parteieliten für „ihre" Politik, wird um Vertrauen und Zustimmung nachgesucht und in einem durchlässigen Prozeß Nachwuchs für politische Ämter herangebildet.

[19] *Gruner* (Anm. 1), 31.

Dieser Multipartismus ist allerdings erst das Produkt einer langen historischen Entwicklung. Auf Bundesebene wurden – nachdem während Jahrzehnten lose Bewegungen und Gruppierungen das Feld beherrschten – 2 Parteien gegen Ende des letzten Jahrhunderts, die anderen sukzessive im Verlauf dieses Jahrhunderts gegründet, in der Regel erst, nachdem sie bereits in mehreren Kantonen aktiv waren[20]. Heute teilen die vier großen Parteien FDP, CVP, SPS und SVP, die im Bundesrat im Verhältnis 2:2:2:1 vertreten sind, 166 von 200 Nationalratssitzen und 43 von 46 Ständeratsmandaten unter sich auf[21]. Weitere sechs Parteien bilden insgesamt vier Fraktionen, während die Grünen die Fraktionsstärke nicht erreichen, sondern mehr innerhalb der anderen Parteien wirksam sind[22]. Bemerkenswert ist, daß alle großen Parteien seit Jahrzehnten praktisch die gleiche Stärke aufweisen und sich ihr Stimmenanteil bei den Wahlen jeweils nur um wenige Prozente hebt oder senkt[23].

Auch die Beteiligung der Parteien an der *Bundesexekutive* erfolgte in verschiedenen Etappen. Oppositionelle Gruppierungen „erzwangen" sich nach Maßgabe ihrer Parteistärke bei Wahlen, vor allem aber durch den Kampf mit dem Referendum den Eintritt in die Kollegialbehörde. Die Parlamentsmehrheit ließ bei der Wahl der Regierung einen freiwilligen Porporz spielen, sobald die vordrängende Partei als regierungsfähig erachtet wurde, was bedeutete, daß sie eine gewisse Wäh-

---

[20] Die Gründung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) fand im Jahre 1888, diejenige der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) im Jahre 1894 statt. Die mehrheitlich katholisch ausgerichtete Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) entstand unter dem damaligen Namen Konservative Volkspartei 1912, die Liberale Partei (ehemals Liberaldemokratische Partei) 1913, die Evangelische Volkspartei 1919, die Schweizerische Volkspartei (SVP, ehemals Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei) 1937, die Partei der Arbeit (ehemals Kommunistische Partei der Schweiz) 1921, der Landesring der Unabhängigen 1935, die Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat 1961, die Republikanische Bewegung 1970 sowie die neomarxistischen Gruppierungen Sozialistische Arbeiterpartei und Progressive Organisationen der Schweiz 1969. Daneben gab es Splittergruppen, die nur vorübergehend im Nationalrat vertreten waren, ohne aber eine gesamtschweizerische Partei zu bilden.

[21] 77,8% der Wählerstimmen bei den Nationalratswahlen 1983; vgl. die Übersichten über die Stärkeverhältnisse der einzelnen Parteien in der Bundesversammlung in: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 92. Jg., 1984, Basel 1984, 552ff.

[22] „Grüne" Parteien existieren in 9 Kantonen mit unterschiedlicher Bezeichnung; sie konnten anläßlich der Nationalratswahlen 1983 ihren Wähleranteil von 0,8% (1979) auf 3,6% steigern. Heute sitzen im Nationalrat wenige Vertreter „grüner" Bewegungen und etwa 20 „grüne" Vertreter innerhalb anderer Parteien.

[23] Der prozentuale Anteil der Parteien an den Wählerstimmen pendelte seit 1947 zwischen folgenden Werten: FDP: 21,5–24,1%; SPS: 22,8–27,0%; CVP: 20,6–23,4%; SVP: 9,9–12,6%; vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Anm. 21), 552ff.

lerstärke und eine mit der „eidgenössischen Staatsgesinnung" als vereinbar taxierte Grundhaltung aufweisen mußte.

b) Die schweizerischen Parteien sind *„Kinder der Volksrechte" (Erich Gruner).* Das bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts – erstmals in Europa – eingeführte allgemeine und direkte Wahlrecht und vor allem die direktdemokratischen Institutionen[24] riefen nach breit abgestützten Volks- und Massenparteien, um Abstimmungskämpfe vorbereiten und gewinnen zu können. Die Parteien wuchsen nicht aus Parlamentsfraktionen, sondern aus dem Volk hervor. Doch die Volksrechte stehen nicht nur an der Wiege der Parteien, sie beschneiden auch deren Einfluß auf die politische Willensbildung. Da der Gebrauch des partizipativen Instrumentariums allen Volksgruppen offensteht, kann er auch gegen ein politisches Parteienkartell gerichtet sein. Regierungsparteien vermögen diese Waffe ebenfalls einzusetzen, sei es als Drohmittel zur Einflußverstärkung, sei es zur Bekämpfung von Vorlagen, bei welchen die Interessen einer Partei zu wenig Berücksichtigung fanden. So erweisen sich die Volksrechte bald als dienliche Instrumente, bald als Handlungsrestriktionen, einmal den Parteieneinfluß mehrend, das andere Mal dessen Umfang limitierend.

Als „gebrannte" Kinder der Volksrechte bemühen sich die Parteien seit jeher auch um den Bürgerkontakt *zwischen* den Wahlen, weil Politik in der Schweiz „tagtäglich" vom Konsens einer breiten Mehrheit der – allerdings auch schwindenden – „aktiven Öffentlichkeit" *(Dahrendorf)* abhängt. In der Schweiz wird nicht nur der Wahltag, sondern jeder Abstimmungstermin zum „Zahltag".

c) Die Parteien sind *normativ kaum erfaßt.* Der Begriff der Partei wird positivrechtlich gemieden[25], so daß Definitions- und Abgrenzungsprobleme gar nicht entstehen. Die Bundesverfassung enthält keine explizite Aussage über die Parteien, schützt deren Gründungs- und Betätigungsfreiheit allerdings über die Verankerung der Vereinsfreiheit[26]. Der diesem Grundrecht seit 1848 angefügte Passus im Verfas-

---

[24] Auf Bundesebene wurde – nach kantonalen Vorbildern – 1874 im Rahmen der (bisher einzigen) Totalrevision der Bundesverfassung das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Verfassungsinitiative eingeführt. Das obligatorische Verfassungsreferendum existiert seit 1848.

[25] Es erscheint im Parlamentsrecht, bei der Definition der Fraktionen (Art. 11quater des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse) (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG], vom 23.3.1962 [SR 171.11]) sowie vereinzelt und eher „systemwidrig" im Wahlrecht (Art. 37 Abs. 2, Art. 39 Bst. e und Art. 41 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte [PRG], vom 17.12. 1976 [SR 161.1]). Vgl. auch unten Anm. 31.

[26] Art. 56 BV. Die Parteien sind Gebilde des Zivilrechts und als solche dem Vereinsrecht unterworfen. Sie vermögen im Prozeß alle Grundrechte geltend zu machen, die für sie relevant werden können. Nach bundesgerichtlicher Recht-

sungstext, Vereine dürften „weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich" sein, war historisch gesehen unzweifelhaft auf die Parteien gemünzt. Die ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Proporzwahl des Nationalrates[27] setzt Parteien geradezu voraus, doch kaschiert das formelle *Wahlrecht* diesen Umstand weitgehend. Wahlvorschläge können von 50 beliebigen, im Wahlkreis wohnhaften Stimmberechtigten eingereicht werden[28]. Beachtlich ist zudem, daß die Wähler Wahlzettel ohne vorgedruckte Parteibezeichnung und Kandidatenangaben benützen sowie vorgedruckte Kandidaten streichen, aus anderen Listen eintragen (panaschieren) oder den gleichen Namen zweimal aufführen (kumulieren) können[29]. Das Parlamentsrecht[30] und die Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung[31] erwähnen die Parteien eher beiläufig.

Ein Versuch, das Parteiwesen normativ zu regeln, ist in den 70er Jahren bereits im Vorverfahren gescheitert, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Parteienfinanzierung. Der Verfassungsentwurf 1977 enthält hingegen ebenso einen Parteienartikel wie die totalrevidierten neuen Verfassungen der Kantone Jura, Aargau und Basel-Landschaft.

d) Schließlich zeichnet sich das schweizerische Parteiwesen dadurch aus, daß die Parteien vom Staat praktisch *nicht unterstützt* wer-

---

sprechung sind sie auch zur eidgenössischen Stimmrechtsbeschwerde legitimiert (Art. 85 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG], vom 16.12.1943 [SR 173.110]).

[27] Art. 73 BV.

[28] Art. 24 PRG. Der Wahlvorschlag muß „eine zu seiner Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen geeignete Bezeichnung" aufweisen (Art. 23 PRG). Die bereinigten Wahlvorschläge heißen Listen, die mit Ordnungsnummern versehen werden (Art. 30 PRG). Immerhin ist zu beachten, daß gedruckte Parteilisten schon 1875 ausdrücklich zugelassen waren und seither durchgängig Parteilisten als Wahlzettel figurieren. Wo allerdings infolge Kleinheit des Wahlkreises nur ein oder wenige Mitglieder des Nationalrates zu wählen sind, kann auf Listen verzichtet und für jede wählbare Person gestimmt werden (Art. 46/47 PRG).

[29] Art. 35 PRG; vgl. *Erich Gruner/Martin Daettwyler/Oskar Zosso*, Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz, Bern 1975, 315.

[30] Im Parlamentsrecht werden seit 1920 (Reglement des Nationalrates), gesetzlich jedoch erst seit 1971 Stellung und Aufgaben der Fraktionen geregelt; diese werden durch den Zusammenschluß der Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit definiert, doch können auch Angehörige mehrerer Parteien eine Fraktion bilden (Art. 11quater GVG).

[31] Die bundesrätlichen Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung statuieren die Pflicht, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien bei Erlassen der Verfassungsstufe und bei Erlassen von besonderer politischer Tragweite in das Vernehmlassungsverfahren einzubeziehen (Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BBl] 1970 I, 993, Ziff. 13).

den. Es dominiert nach wie vor die – auch mythologisch durchsetzte – Anschauung, Parteien stellten rein gesellschaftliche Gebilde dar, deren Gedeihen von der Bürgerschaft abhänge, die sie mit personellen und materiellen Ressourcen alimentieren. Man akzeptiert zwar gewisse indirekte Vergünstigungen; und der Bund verpflichtet die Kantone, alle Wahllisten für die Nationalratswahlen von Amtes wegen und auf eigene Kosten zu drucken[32,33]. Lediglich die Fraktionen erhalten seit gut 10 Jahren bescheidene Beiträge, die aber insgesamt kaum die Millionengrenze erreichen[34].

Die Parteien finanzieren sich mit Mitgliederbeiträgen und Spenden, die rund die Hälfte der Einnahmen ausmachen dürften[35]. Doch die in Deutschland so publizitäts- und skandalträchtige steuerliche Begünstigung von Parteispenden ist in der Schweiz praktisch unbekannt. Nicht einmal sog. Parteisteuern von Amtsträgern dürfen von den Einkommenssteuern abgezogen werden[36].

Da auch bei den schweizerischen Parteien eine ausgesprochene Mittelknappheit herrscht und die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen kaum aufgestockt werden können, wird schon seit vielen Jahren die Forderung nach einer staatlichen, direkten Parteifinanzierung erhoben[37] – bislang allerdings ohne Erfolg[38].

---

[32] Art. 33 PRG.

[33] Seit 1971 räumt die staatlich konzessionierte Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) den Parteien bei den Nationalratswahlen Sendezeiten ein. Zugelassen werden auf regionaler Ebene Parteien mit einer Minimalbeteiligung in mehreren Kantonen, wobei die Sendezeit nach einem differenzierten Schlüssel proportional verteilt wird (Richtlinien für die Wahlsendungen anläßlich der eidgenössischen Gesamterneuerungswahlen 1983 vom 9.2.82, SRG Nr. 82. 27). Vgl. auch BGE 97 I 731ff. (Vigilance).

[34] Der Grundbeitrag pro Fraktion beträgt 16.500 Franken, pro Parlamentsmitglied werden 3.300 Franken ausgeschüttet. Ende 1984 betrugen die Beiträge total 930.600 Franken.

[35] Vgl. *Roger Blum*, Wer finanziert die Schweizer Parteien?, in: Tagesanzeiger vom 12.12.1984.

[36] Vgl. *Schmid* (Anm. 1), 125ff.

[37] Vgl. die Hinweise und die Diskussion im Sammelband „Reform des eidgenössischen Wahlsystems und der Parteien?", Separatdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung, Zürich 1969, 97ff.; *Peter Hug*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung, Diss. Zürich 1970; *Gruner* (Anm. 1), 219ff., 320ff.; *Schmid* (Anm. 1), 115ff. – Der Verfassungsentwurf 1977 enthält eine Grundlage für die Ausrichtung staatlicher Beiträge und anderer Leistungen an politische Parteien. Dasselbe trifft für die neuen Kantonsverfassungen von Jura (Art. 81; SR 131.235), Aargau (§ 67 Abs. 2; SR 131.227) und Baselland (§ 35 Abs. 2; BBl 1985 II, 1167ff.) zu. Eine von Nationalrat Helmut Hubacher (SP) lancierte parlamentarische Einzelinitiative wurde im Parlament abgelehnt. Eine Motion, welche die bessere Ausnützung bestehender Möglichkeiten zur Parteienunterstützung verlangte, wurde vom Nationalrat am 28. September 1983 erheblich erklärt, jedoch vom Ständerat am 7. Juni 1984 nur als Postulat überwiesen (Schweizerische Politik im Jahre 1982, 199; 1983, 218; Amtliches Bulletin der

3. *Endogene Faktoren*

a) Bei der Aufzählung endogener Faktoren der schweizerischen Parteien steht zweifellos deren *föderalistischer Aufbau* im Vordergrund. Die Landesparteien – d.h. die gesamtschweizerischen Parteien – sind aufgrund ihrer historischen Entwicklung mehrheitlich Zusammenschlüsse kantonaler Parteien, Dachverbänden vergleichbar, deren oberstes Organ eine Versammlung kantonaler Delegierter bildet[39]. Die Kantonalparteien sind auch in der Bundespolitik relativ selbständig. Sie schreiben die Regeln für die Wahl der eidgenössischen Delegierten vor, bestimmen die National- und Ständeratskandidaten, fassen selbständig Parolen zu eidgenössischen Abstimmungen und weichen sogar recht häufig von den Abstimmungsempfehlungen ab, welche die Bundespartei ausgegeben hat. Die Kantonalparteien widerspiegeln die föderalistische Vielfalt, tradieren und pflegen in der Schweiz immer noch existente antizentralistische Abwehrreflexe, nehmen einen eigenen Standort im ideologischen, sprachlich-kulturellen und konfessionellen Spektrum der Gesamtpartei ein und vereinigen durch das Nebeneinander von Bundespolitik und gliedstaatlicher Politik gouvernementale wie oppositionelle Haltungen in sich. So erklärt sich auch die bereits erwähnte innerparteiliche Clearing-Funktion der Bundesparteien, die als „Minderheitenparlamente" *(Gruner)* bezeichnet worden sind[40].

b) Bei der Analyse des *Verhältnisses von Parteimitgliedern und Parteiführung* drängt sich eine Unterscheidung auf. In den Kantonalparteien ist der Grad der Bürokratisierung wie der Oligarchisierung

---

Bundesversammlung [Amtl. Bull.] [Nationalrat], 93. 1983, 1296ff.; Amtl. Bull. [Ständerat], 94. 1984, 253ff.).

[38] Ausschlaggebend für diese negative Haltung dürfte einerseits ein auch in der Schweiz überliefertes, geringes Verständnis für die Parteiarbeit in großen Teilen der Gesellschaft, anderseits eine eher diffuse Furcht vor staatlicher Vereinnahmung und Kontrolle der bisher völlig staatsfreien Parteien sein. Mit eine Rolle spielen allerdings auch die im Ausland mitverfolgten, keineswegs einfach zu bewältigenden Schwierigkeiten einer die Chancengleichheit wahrenden, „gerechten" Mittelverteilung. Schließlich ist zu bedenken, daß die Einführung der Parteienfinanzierung dem Referendum untersteht, was präventiv beträchtliche Hemmungen auslöst, weil eine Zustimmung des Volkes nicht unbedingt vorausgesetzt werden darf und weil von einem negativen Volksentscheid für längere Zeit blockierende Wirkungen ausgehen dürften.

[39] Diese Delegierten werden auf kantonaler Ebene gewählt, tagen wenige Male im Jahr und wählen ihrerseits eine weitere und eine engere Parteileitung, die allerdings zum Teil auch mit ex officio-Mitgliedern besetzt sind.

[40] Die Kantonalparteien sind im eigenen Zuständigkeitsbereich – dem staatsrechtlichen Aufbau der Schweiz entsprechend – zwar bedeutend zentralistischer strukturiert, aber dem Grundsatz nach oft ebenfalls als Vereinigung kommunaler Sektionen, also von unten nach oben aufgebaut.

recht gering. In den Bundesparteien ist die Elite-Basis-Beziehung aber mehrfach mediatisiert, und obwohl auch hier – im Vergleich zum Ausland – die Führungsstrukturen in *materieller* Hinsicht schwach entwickelt sind, ist der effektive Einfluß der oft mit Parlamentariern durchsetzten Parteispitzen und Generalsekretariate auf die Meinungs- und Willensbildung als groß zu bezeichnen. Es kommt hinzu, daß die eidgenössischen Delegiertenversammlungen wenig stabile, personell fluktuierende und deshalb in ihrer Zusammensetzung von Fall zu Fall veränderbare Gebilde darstellen. Ihre Repräsentationsfähigkeit ist – vorsichtig gesagt – nicht in allen Parteien gleich groß.

c) Die *Fraktionen* der Bundesversammlung besitzen in ihrer Partei eine starke und *unabhängige Stellung.* Hiezu haben nicht nur das in der Bundesverfassung garantierte freie Mandat[41], sondern auch die relativ geringen Einflußmöglichkeiten der Bundesparteitage, verbunden mit der erwähnten personellen Verflechtung von Fraktion und Parteiführung, der Zwang der Fraktionen zur Konsensfindung untereinander, der öffentlichrechtliche Status der Fraktionen, vor allem aber der Quasi-Milizcharakter des Parlaments beigetragen. Die Parlamentarier sind aufgrund ihrer Milizstellung von der Partei bedeutend weniger abhängig als Berufsparlamentarier, weil viele für ihr Fortkommen nur zum kleineren Teil auf die Partei angewiesen sind.

d) Bei der *parteiinternen Meinungs- und Willensbildung* klaffen die Einflußchancen der Basis im Vorverfahren der Gesetzgebung einerseits und bei Wahlen und Abstimmungen anderseits auseinander. Die Parteitage und Delegiertenversammlungen fassen in aller Regel die Parolen bei Volksabstimmungen. Die Parlamentskandidaten werden in den Kantonalparteien autonom und „demokratisch", oft in Kampfabstimmungen ernannt, wobei bereits stark auf eine nach Region, Geschlecht, Beruf und andere Faktoren abgestimmte Proportionalisierung geachtet wird. Hingegen sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Parteimitglieder und Delegiertenversammlungen auf die Genesis politischer Sachentscheidungen eher gering. Im wichtigen Stadium der Inhaltsgebung, in Expertenkommissionen und Vernehmlassungsverfahren, wo Ideen formuliert, Interessen artikuliert, Widerstände signalisiert, Verhandlungen geführt und Kompromisse geschlossen werden, handelt – fast zwangsläufig – die Parteiführung, zuweilen unter Mitwirkung kleinerer Fachkommissionen und im Verbund mit Teilen der Fraktion und mit Verbandsfunktionären. Diese Führungsgruppe hat allerdings wiederum antizipierend Rücksicht auf Grundhaltungen und verschiedene Strömungen innerhalb der Partei zu nehmen.

---

[41] Art. 91 BV.

IV. Aktuelle Problemlagen

1. Vom Parteienbild in der Schweiz

Die Parteien genießen trotz ihrer langen Tradition auch in der Schweiz ein *geringes Ansehen* in der Öffentlichkeit. Zwar wird ihre Unentbehrlichkeit durchwegs anerkannt, und der Anteil der Parteimitglieder an den Stimmberechtigten beträgt immerhin noch rund 11 Prozent, doch weisen Einwohner städtischer Gebiete, Frauen und Jugendliche stark unterdurchschnittliche Beteiligungsquoten auf. Mitursächlich für dieses angeschlagene Parteienbild dürften folgende Gründe sein: Ein immer noch gehegtes Bild von der identitären Demokratie, das Anleihen bei Rousseaus „volonté générale" aufnimmt und keine Aufsplitterung in Gruppierungen erträgt; das Erlebnis unmittelbarer Versammlungsdemokratie in kleineren Gemeinden, deren Deliberationsmechanismus der Parteien nicht bedarf; der durch die Volksrechte zurückgebundene Einfluß der Parteien; eine in der politischen Kultur verankerte Konsenseuphorie und Konfliktscheu, die den Parteiendisput rasch zum Parteiengezänk werden lassen; das historisch vermittelte Bild von in der Öffentlichkeit besonders aktiven Parteien als „Störenfriede" der bürgerlich-liberalen Parlamentsmehrheit; sowie die Abriegelung der Parteien von der Regierungsgewalt durch die (relativ) parlamentsunabhängige Kollegialregierung, deren Mitglieder im tief verankerten Bewußtsein des Volkes „über den Parteien" stehen und sich mit der Wahl in das Exekutivamt von „Parteimännern zu Staatsmännern" – und neuerdings auch von „Parteifrauen" zu „Staatsfrauen" – verwandeln.

2. Parteien in Anfechtung und Nöten: allgemeine Aspekte

a) Nun mehren sich auch in der Schweiz die Stimmen, die von einem *Versagen,* von mangelnder Aufgabenerfüllung, ja auch von einer Krise der Parteien sprechen. Diese Vorwürfe werden bald pauschal an die Adresse „der" Parteien, bald gezielt an die Parteieliten oder an einzelne Parteien gerichtet. Sie orientieren sich aber oft an einem idealistisch-utopischen, systemfremden Bild der Partei und ihrer Funktionen, oder sie verkennen Potential und effektive Handlungsspielräume der Parteien innerhalb des politischen Aktionsfeldes. Die Parteien stehen heute in einem *„Mehrfrontenkrieg"*, in dem sie Mühe haben, sich zu behaupten sowie ihre Identität zu bilden und zu bewahren.

b) Das Wirkungsfeld der Parteien beschlägt einen im Sozialstaat stark *erweiterten Politikbereich,* der durch die Anhäufung komplexer, technisierter und zunehmend auch konfliktanfälliger Staatsaufgaben gekennzeichnet ist. Die Parteien müssen die ganze Bandbreite politischer Problemlösungen zu bewältigen versuchen. Wirkungsvolle Partei-

arbeit ist zudem auf schwer verfügbares Fachwissen angewiesen und somit ebenso anspruchsvoll wie zeitaufwendig geworden.

c) Die Parteien stehen mehr denn je im *Dilemma zwischen kurzfristiger Erfolgspolitik und längerfristigen Problemlösungsstrategien.* Dabei geht es nicht nur um die Problematik der seit jeher bekannten „Gefälligkeitsdemokratie" in Form von Wahlgeschenken oder werbewirksamen Parteivorstößen. Gravierender erscheinen das Verschweigen von Unpopulärem, das Nichtaufnehmen in die Zukunft hinein wirksamer Dimensionen von Politik oder leere Programmhülsen, die auf dem Papier einen Handlungswillen vorspiegeln, der nicht existiert. Die Volksrechte verstärken dabei diesen Hang zum Popularisierbaren, zum unmittelbar Überschau- und Ansprechbaren.

d) Die Parteien sind zudem *Milizgebilde.* Das „Fußvolk" wie der Großteil des Kaders wirken ehrenamtlich mit an Abendsitzungen oder Wochenendveranstaltungen. Wohl gelingt es dadurch auch, berufliches Sachwissen fruchtbar zu machen. Doch „Nebenbeipolitiker" haben zunehmend Mühe, „Allroundpolitiker" zu sein und als kompetente Generalisten mitzuwirken. Nebenamtliche Parteiarbeit wird tendenziell durch Eliten erledigt, die teilweise auch aus mehr oder weniger interessengebundenen Verbandsangehörigen zusammengesetzt sind.

e) Den Parteien *fehlen ausreichende Mittel,* um Bildungs- und Sozialisationsaufgaben übernehmen zu können. Gerade im Bereich der politischen Bildung käme den Parteien angesichts der Fülle komplexer und interessenverflochtener Problemstellungen eine wichtige Funktion zu. Das Ressourcenmanko stärkt aber die Stellung der „Vollblutpolitiker" und Verbandsvertreter zu Lasten der übrigen Parteiangehörigen.

f) Die *Bereitschaft* zur aktiven Parteiarbeit nimmt *laufend ab.* Der Kreis der Partizipationswilligen verkleinert sich, so daß immer weniger immer mehr und Schwierigeres zu leisten haben. Damit wird auch Parteipolitik zwangsläufig zur Sache einer kleinen Minderheit, was ihr wiederum den Vorwurf mangelnder Öffnung und Demokratisierung einbringt – ein unheilvoller circulus vitiosus.

g) Hinzu kommt, daß sich der Anteil der Stimmberechtigten, die regelmäßig an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, ebenso verringert wie die Quote der Stammwähler: die *Wähler werden wählerischer,* die Bindung der Mitglieder an ihre Parteien nimmt ab[42]. Diese Entwicklung stellt die Parteien in unterschiedlichem Ausmaß vor das Problem, ob sie sich in erster Linie der treuen Mehrheit ihrer traditionellen Parteiklientel verpflichtet fühlen oder ihre Programmatik im Rahmen ihres breitgefächerten Ideologierasters (zumindest auch) auf das noch

[42] Die Beteiligung an der Wahl des Nationalrates sank von 80,4% (1919) auf 48,9% (1983). Die Stimmbeteiligung beträgt heute auf Bundesebene im Durchschnitt rund 40%.

unentschlossene und damit unerschlossene Wählerpotential, sei es in der Mitte, sei es umgekehrt gerade in polarisierten Gefilden, ausrichten sollen.

3. Konkurrenz durch Medien und Verbände

a) Die ausgearbeitete Problem- und Mängelliste wäre unvollständig, wenn nicht besonderes Gewicht auf die zunehmende, ja galoppierende Konkurrenzierung der Parteien durch andere *intermediäre Organisationen,* vor allem durch Massenmedien, Verbände und neuere Bewegungen gelegt würde. Daß von der Entwicklung der Medien, mit ihrer Tendenz zur Dramatisierung, „Skandalisierung" und Personalisierung der Politik, erhebliche Auswirkungen auf die Parteien, ja auf die schweizerische Demokratie überhaupt ausgehen, ist nicht zu übersehen, wissenschaftlich aber noch wenig erfaßt worden. *Kurt Eichenberger* hat die sich abspielenden Veränderungen mit dem Begriff der „medienplebiszitären Demokratie" zum Ausdruck gebracht.

b) Hingegen weist das schweizerische politische System seit langem *korporatistische* Züge auf[43]. Die im Gegensatz zu den Parteien zentralistisch organisierten Interessenverbände besitzen seit dem Ende des letzten Jahrhunderts, vor allem aber seit den dreißiger Jahren, als der außenpolitisch wie wirtschaftliche bedrohte Staat auf eine enge Kooperation mit den Verbänden angewiesen war, eine starke Stellung[44].

---

[43] Vgl. zur Verbändeproblematik *Max Flückiger,* Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, Diss. Bern 1968; *Hans Georg Giger,* Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Diss. Bern 1951; *Erich Gruner,* Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie, Erlenbach 1956; *François Höpflinger,* Verbände, in: Handbuch politisches System der Schweiz (hrsg. von Ulrich Klöti), Bd. 2, Bern 1984, 163ff.; *Beat Hotz,* Politik zwischen Staat und Wirtschaft, Diss. Zürich, Diessenhofen 1979; *Hans Huber,* Staat und Verbände (1958), in: Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, ausgewählte Aufsätze 1950–1970, Bern 1971, 361ff.; *Karl Meyer,* Verbände und Demokratie in der Schweiz, Olten 1968.

[44] Das Verbandswesen ist weitverbreitet und durch eine Vielzahl von Wirtschafts-, Berufs- und zunehmend auch anderen Verbänden mit überlappender Rekrutierungsbasis und Mehrfachmitgliedschaften gekennzeichnet. Die Verbände artikulieren und aggregieren – hier mit den Parteien vergleichbar – Interessen und versuchen, sie in der politischen Willensbildung durchzusetzen. Sie unterscheiden sich jedoch von den Parteien namentlich durch ihre zusätzlichen Ordnungsfunktionen (Weiterbildung, Berufs- und Standespolitik, Wettbewerbsregulierung, Sozialpartnerschaft, Gesetzesvollzug), die Einheitlichkeit ihrer Stoßrichtung und die Begrenzung der Interessenbündelung, durch die Verfügbarkeit von starken personellen, fachspezifischen und materiellen Ressourcen, durch ihren hohen, zentralistischen Organisationsgrad und durch ihre Allgegenwart im politischen Willensbildungsprozeß von der Politikformulierung bis zur Volksabstimmung. Die Parteien mühen sich hingegen mit dem ganzen Spektrum der Politik ab und

Es wird der Schweiz deshalb regelmäßig vorgeworfen, sie sei zum „Verbändestaat" *(Hans Huber)* verkommen, der Parteien und Parlament entmachte, nicht verbandsgeschützte Interessen negiere und Innovationen dadurch tendenziell verhindere. Bezeichnend erscheint, daß diese Kritik zuerst von liberal-konservativer Sicht aus Angst vor einem Verlust souveräner Staatlichkeit erhoben wurde, während sie heute vor allem von linker Seite vorgetragen wird. Doch herrscht heute die Tendenz vor, den *Verbandseinfluß* aufgrund vorschnell generalisierter Erkenntnisse aus Einzelfallstudien oder ideologischer Voreingenommenheit zu *überzeichnen*[45]. Das Erstarken der Verbände ist zum großen Teil Folge sozioökonomischer Entwicklungen und staatsrechtlich-institutioneller Gegebenheiten, vor allem aber auch des Ausbaus des wirtschaftsinfluenzierenden und -dirigierenden Sozialstaates, der „Betroffenheit" und Aktivierungsbedürfnisse im ökonomischen Sektor auslöste[46].

c) Im Verhältnis zu den Parteien dürfte viel darauf ankommen, ob es gelingt, die „informalen" Grenzen zwischen Parteiaktivität und Verbandstätigkeit freiwillig zu respektieren. Die Verbände erfüllen wichtige Ordnungs- und legitime Interessenwahrungsfunktionen. Doch ist die reale Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß starke Verbandsspitzen, namentlich zentrale, gut dotierte, unter einem permanenten Bestätigungsdruck stehende Sekretariate eine Eigendynamik entwikkeln, welche die Grenzen der effektiven Verfolgung von Mitgliederinteressen sprengt und damit spezifische Parteiaufgaben usurpiert. Die starke Stellung der Spitzenverbände ruft einerseits nach einer – die engeren Verbandsinteressen transzendierenden – Ausrichtung ihrer Politik auch an übergeordneten Gemeinwohlgesichtspunkten, anderseits nach einem restriktiven, maßvollen und auf die unmittelbaren Verbandsziele abgestimmten Mitteleinsatz. Den Parteien wächst die immer bedeutungsvollere Aufgabe zu, Verbandsinteressen an gesamtpolitischen Anforderungen und Begrenzungen zu messen, Transparenz der Interessen herzustellen, Begründungszwänge zu schaffen, ein Fo-

---

werden in ihrer Dynamik durch mannigfache Ausgleichsgebote gebremst. Sie leiden an Zeit-, Sachkunde-, Bewertungs-, Finanz- und Personalnöten, sind relativ schwach und immer noch bündisch organisiert und besitzen im vorparlamentarischen Entscheidungsprozeß ein geringes Verhandlungspotential.

[45] Vgl. etwa die soeben publizierte Studie von *Friedrich Schneider*, Der Einfluß von Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, Bern 1985.

[46] Es ist zu bedenken, daß auch Verbände in der Regel einen gewissen internen Interessenausgleich herbeiführen und um Anerkennung für ausgehandelte Kompromisse „werben" müssen. Auch können sich Patt-Situationen bilden, wo sich Großverbände polar gegenüberstehen, so daß deren Macht paralysiert wird. Schließlich ist nicht alle Politik gleichermaßen „verbandsanfällig" und der Verbandseinfluß nicht zuletzt auch abhängig von der Unabhängigkeit der Verwaltung wie vom Führungswillen der Exekutivspitze.

rum öffentlicher Abwägung und Diskussion zu bilden, nötigenfalls ein „Gegengewissen" auszubilden und Ausgleiche anzustreben. Insbesondere sollten sie – auch – ein Schwergewicht ihrer Aktivitäten auf den „nichtökonomischen" Politikbereich legen. Hier müssen die Parteien eine Primärfunktion erfüllen und sich gesellschaftlichen Problemstellungen zuwenden, die sonst zu kurz zu kommen drohen. Doch müssen sie ressourcenmäßig in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe erfüllen zu können. Orientierung der Verbandspolitik auch an gesamtgesellschaftlichen Leitwerten, gepaart mit einer verantwortungsgetragenen Begrenzung der Verbandsaktivitäten auf den ureigenen Interessenbereich einerseits und Stärkung der Parteien zur autonomen Entscheidungsfindung anderseits dürften deshalb vordringliche Postulate für das Gedeihen der Parteien darstellen.

4. Parteien und neue Bewegungen

a) Auch das plebiszitär so offene politische System der Schweiz ist seit den sechziger Jahren mit Erscheinungen konfrontiert, die mit Etiketten wie „Bürgeraktionen", „neue soziale Bewegungen", Demonstrations- und Besetzungsoperationen, ökologischer und pazifistischer Fundamentalismus, Alternativpolitik oder Paradigma „neue Lebensweise" gekennzeichnet werden können[47]. Obwohl die Partizipations-

[47] Zu den „neuen Bewegungen" in der Schweiz vgl. etwa *Eidgenössische Kommission für Jugendfragen*, Thesen zu den Jugendunruhen 1980, Bern 1980; *Stefan Füglister* (Hrsg.), Darum werden wir Kaiseraugst verhindern, Zürich 1984; *Erich Gruner/Hans Peter Hertig*, Der Stimmbürger und die „neue" Politik, Bern 1983; *Toni Holenweger/Werner Mäder* (Hrsg.), Inseln der Zukunft? Selbstverwaltung in der Schweiz, Zürich 1979; *Hanspeter Kriesi*, AKW-Gegner in der Schweiz. Eine Fallstudie zum Aufbau des Widerstandes gegen das geplante AKW in Graben, Diessenhofen 1982; *ders.*, Die Zürcher Bewegung. Bilder, Interaktionen, Zusammenhänge, Frankfurt a.M./New York 1984; *ders.*, Bewegung in der Schweizer Politik. Fallstudien zu politischen Mobilisierungsprozessen in der Schweiz, Frankfurt a.M./New York 1985; *Hanspeter Kriesi/René Levy/Gilbert Ganguillet/Heinz Zwicky*, Politische Aktivierung in der Schweiz 1945–1978, Diessenhofen 1981; *René Levy*, Politische Basisaktivität im Bereich der Umweltproblematik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, Vol. 21, 1981, 9ff.; *René Levy/Laurent Duvanel*, Politik von unten. Bürgerprotest in der Nachkriegsschweiz, Basel 1984; *Hans A. Pestalozzi*, Nach uns die Zukunft. Von der positiven Subversion, 11. Aufl., Bern 1982; *ders.*, Rettet die Schweiz. Schafft die Armee ab, Bern 1982; *René A. Rhinow*, Staatsrechtliche Überlegungen zur Entstehung sogenannter „Bürgerinitiativen", in: National Zeitung Nr. 203, vom 2.7.1975 und Nr. 204, vom 3.7.1975; *ders.* (Anm. 2), 175ff., 231ff., 255ff.; *ders.*, Widerstandsrecht im Rechtsstaat?, Berlin 1984; *Peter Saladin*, Demokratische Sonderrechte von „Betroffenen"?, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1984; *Max Schmid*, Eine Stadt in Bewegung. Materialien zu den Zürcher Unruhen, Zürich 1980; *Johannes M. Zürcher*, Umweltschutz als Politikum, Diss. Bern 1978; *Heinrich Zwicky*, Politische Aktivität, Illegitimität und Stabilisierung, Diessenhofen 1982.

quote bei institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten sinkt, *wächst* die okkasionelle und *betroffenheitsbedingte Politisierung* von Teilen der Bevölkerung aufgrund sozioökonomischer und kultureller Basisprozesse, namentlich vor dem internationalen Hintergrund eines allgemeinen Wertwandels, von Einsichten in mögliche katastrophale Entwicklungen in Umwelt-, Energie- und Sicherheitsbereichen, die sich bis zu Überlebensängsten, ja apokalyptischen Endzeitvisionen zu steigern vermögen. Daneben artikuliert sich auch – lautstarker wie stiller – Widerstand in der Leistungsgesellschaft, der eher Züge der Verweigerung, der Staats- und Autoritätsverdrossenheit trägt, aber von jugendlichen Aussteigern bis zu etablierten Systemgegnern reicht, und der zur satten Zufriedenheit und Gleichgültigkeit breiter Bevölkerungskreise in politicis auffällig kontrastiert. Freilich präsentiert sich der partielle gesellschaftliche Protest auch hier helvetisch temperiert, mit der geschilderten Verspätung und im allgemeinen ohne die brachiale Radikalität, wie sie zum Teil im Ausland anzutreffen ist. Ob und in welchem Umfang die Ventilfunktion der Volksrechte, die Qualität des politischen output oder die politische Kultur hiezu beigetragen haben, muß offenbleiben. Doch die Tendenzen und Probleme sind – wenn auch nicht in der Größenordnung, so doch in ihrem Kern – vergleichbar: Unsicherheiten in der Konsensherstellung bei konfligierenden Grundoptionen, insbesondere zwischen Ökologie- und Wohlstandsinteressen, zunehmende Intransigenz von Gruppenforderungen, Anfechtungen des Legalitäts- und Mehrheitsprinzips durch Widerstandsmodelle, Qualifikation des politischen Systems als formale Scheindemokratie.

b) Vermögen diese Entwicklungen die schweizerischen Parteien in Frage zu stellen? Eine vorsichtige Antwort muß davon ausgehen, daß politische Bewegungen und Aktionen unterschiedlichster Art *seit jeher zum schweizerischen Demokratiebild* gehören, auch wenn die sozialstaatliche „Verteilungsdemokratie" der Nachkriegszeit im Banne einer perfektionierten Konkordanz dies teilweise vergessen ließ. Der Vorwurf, die Parteien hätten die angedeuteten Gesellschaftsprobleme in ihrer Dimension nicht rechtzeitig erkannt und zulänglich aufgenommen, trifft allenfalls bei etablierten Großparteien zu, welche sich an historischen Konfliktlinien ausrichten und noch stark durch staats-, wirtschafts- und sozialpolitische Gegensätze geprägt sind. Ihnen gelingt es schlecht, neue fundamentalistische Gegensätze von Ökologie und Ökonomie abzubilden. Auch verhindert der starke Kompromißzwang von Volksparteien, daß sich neue Anliegen rasch und kräftig durchzusetzen vermögen. Dies gilt besonders für Parteien, die an der Regierungsverantwortung beteiligt sind.

Die Erfahrungen in der Schweiz zeigen aber, daß Bewegungen mit eher eindimensionaler Stoßrichtung und medienwirksamer Aktionsweise von *vorübergehender Dauer* sind. Entweder verliert der Stoß-

trupp allmählich an Resonanz, oder die Bewegung weitet sich aus zur Partei mit offenem Programmfächer. Das Volk pflegt in einzelnen Abstimmungen kompromißlosen Aktionen Gehör zu schenken, wenn sie Anliegen politisieren, die von tradierten Parteien vernachlässigt werden (z.B. bei der Überfremdungsfrage). Bei Wahlen verhält es sich indessen anders; hier werden Parteien prämiert, die sich einer Mehrzahl politischer Problemstellungen widmen. Offene Parteistrukturen im Makro- wie Mikrobereich, ja Offenheit des „medialen Systems" überhaupt erweisen sich von systemtragender Relevanz und stellen deshalb eine unabdingbare Voraussetzung dafür dar, daß gesellschaftliche Probleme und Auseinandersetzungen in ihrer Pluralität auch unter veränderten politischen Umweltbedingungen artikuliert und innerhalb wie außerhalb der Parteien ausgetragen werden können. Die Übergänge von Aktionen über Bewegungen, Parteien, Vereinigungen und Verbände bis zu den Massenmedien sind fließend, ihre je spezifischen Rollen im komplexen Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung nicht versteinerungsfähig.

Damit sollen die Schwierigkeiten der *Konsensherstellung* und der „Regierbarkeit" nicht verkannt werden. Doch dürften diese wiederum mehr auf die erwähnten soziokulturellen Umweltbedingungen zurückzuführen sein als auf ein Parteienversagen. Entspricht das komplexe Parteien- und Bewegungsspektrum nicht einer Sozietät, die durch sich überschneidende Konfliktfronten, durch akzentuierten und akzelerierten Wandel mit entsprechenden Orientierungsverlusten und durch ein Nebeneinander von Politisierung und Apathie hervorsticht? Neue Bewegungen und Gruppierungen, Aktionen neben und ohne Parteien stellen den Sauerteig eines pluralistischen medialen Systems dar – eine notwendige Herausforderung für bestehende Parteien, ein Garant für eine lebendige Demokratie.

5. Patronage: Präsenz der Parteien in Verwaltung, Justiz und Medien?

a) Noch ist kein Wort gefallen von der in Deutschland stark problematisierten Ämterpatronage. Wohl ist das Phänomen bei uns seit jeher bekannt – aber auch gelitten und gebilligt! Die Konkordanzdemokratie trieb ihre Wurzeln in unterschiedlicher Dichte bis in die höheren *Verwaltungsorgane* hinein, und zur Frage gestellt wird regelmäßig nicht der Grundsatz, sondern dessen Handhabung und porportionale Durchführung. Beklagt werden vor allem Untervertretungen, etwa der Frauen oder einer Regierungspartei bei den Chefbeamten. In der Bundesverwaltung beschränkt sich allerdings der Kreis der Funktionäre, bei deren Wahl die Parteifarbe offiziell eine Rolle spielt, auf verhältnismäßig wenige Spitzenbeamte mit großem Einflußpotential.

Nun ist zweierlei zu beachten. Einmal trifft eine mehr oder weniger proportionalisierte Verwaltungselite auf eine proporzdurchwirkte Kollegialregierung, so daß die *Konkordanz* quasi *um eine Dimension erweitert* wird. Zum anderen fühlt sich die Regierung nicht an konkrete Parteivorschläge gebunden, sondern trifft ihre Wahl in eigener Verantwortung. Wesentlich erscheint denn auch, daß das Wahlorgan die Parteizugehörigkeit nicht über die fachlichen und menschlichen Qualifikationen erheben darf. Die Parteiangehörigkeit der Chefbeamten weist zudem nicht zu unterschätzende Vorteile auf: es realisiert sich auf diese Weise eine gewisse Verbundenheit von Volk und Verwaltung, von Bürgern und Beamten. Vielleicht klingt hier noch *Fritz Fleiners* „Volksstaat"[48] in moderierter Weise an. Die Amtsträger müssen aber zwischen Parteiarbeit und administrativer Pflichterfüllung unterscheiden können. Ist nicht auch die Vorstellung eines völlig apolitischen und in seiner Grundstruktur „unabhängigen" Chefbeamten etwas wirklichkeitsfremd?

b) Die nämlichen Überlegungen gelten auch für die Bestellung der *Richter.* Traditionsgemäß werden die Richter in den Kantonen vielfach noch vom Volk und auf Bundesebene vom Parlament gewählt. Volks- oder Parlamentswahlen sind aber zwangsläufig politische oder politisch anfällige Wahlen: wer sollte Kandidaturen anmelden, wenn nicht die Parteien und Fraktionen? Alle bedeutenden Gerichte sind in der Schweiz nach Parteienproporz zusammengesetzt, und auch hier tastet niemand am Grundsatz, höchstens am Verteilungsschlüssel im einzelnen Fall. Richter vermögen durchaus von ihrer Parteiherkunft zu abstrahieren: doch der Vorrang der Qualität bei der Richterbestellung scheint zuweilen in Bedrängnis zu geraten, weil Volks- und Parlamentswahlen eigenen Gesetzlichkeiten unterworfen sind[49]. Die Suche nach verbesserten Ausleseverfahren stellt deshalb ein rechtspolitisches Desiderat dar[50].

c) Auch der Parteieneinfluß auf die monopolisierten *Medien* hat nicht das gleiche Gewicht erhalten wie in der Bundesrepublik, zumindest soweit die Einflüsse von Leitungs- und Beschwerdeorganen, in denen die Parteien „vertreten" sind, ins Visier genommen werden. Wohl ist die Parteiangehörigkeit bei der Besetzung der Führungspositionen von Relevanz, doch spielt die Distanz der Amtsträger zur parteilichen

---

[48] *Fritz Fleiner,* Beamtenstaat und Volksstaat, in: Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 138ff.

[49] Qualitätseinbußen können sich ergeben, weil sich geeignete Kandidaten für ein öffentliches Wahlprozedere nicht zur Verfügung stellen, weil die Qualifikation zuwenig geprüft wird oder weil Sitzansprüche der Parteien aus Prestigegesichtspunkten den Vorrang vor der Eignung erhalten.

[50] Vgl. etwa *Felix Matter,* Der Richter und seine Auswahl, Diss. Zürich 1978.

Herkunft im allgemeinen recht gut. Trotzdem hat der Druck der Parteien auf den Rundfunk in den letzten Jahren zugenommen; es handelt sich aber um einen öffentlichen Druck „von außen", der sich gegen politische Tendenzen sowie reklamierte Fehler der Programmgestaltung richtet, nicht um ein Problem der Patronage in der Führungsstruktur. Die Medien sind eher ein Problem für die Parteien als die Parteien ein Problem für die Medien geworden!

V. Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-) Recht und politischer Kultur

1. Von der beschränkten Reichweite des Rechts

Aufgrund der Eigenheiten des schweizerischen Parteiwesens erscheint in rechts- und systemvergleichender Sicht bemerkenswert, daß eine Demokratie mit Parteien auch ohne verfassungsrechtlichen Parteienartikel, ohne Parteiengesetz, ja selbst ohne eigentliche Parteienfinanzierung leben kann. Offenbar erweisen sich metajuristische Normen und Normalitäten von größter Bedeutung. Der Stellenwert der politischen Kultur kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Frage nach der konstitutionellen Verankerung der Parteien ist nicht nur eng mit dem Verfassungsverständnis und dem konkreten Verfassungstyp verbunden, sondern mit dem Normativitätsproblem an sich: Welcher Stellenwert kommt dem Recht bei der Ordnung des Parteiwesens zu? In welchem Ausmaß vermag Verfassungs- und Gesetzesrecht in diesem dynamischen Bereich dirigierende und limitierende Kraft zu entfalten? Können Rechtsnormen steuernde und kompensierende Funktionen erfüllen, wo selbstregulierende Prozesse im politisch-gesellschaftlichen Raum an demokratischer Substanz einbüßen?

Die aufgeworfenen Fragen sollen nicht den Anschein vermitteln, als ob hier eine Verabschiedung des Rechts aus dem Bereich der politischen Parteien postuliert würde. Die Schweiz wird wohl nicht darum herumkommen, gewisse Probleme *auch* legislatorisch[51] anzugehen und

[51] Daß die Parteien in der Schweiz verfassungsrechtlich noch keineswegs „bewältigt" sind, ist bereits hervorgehoben worden. Wohl setzt das von der Bundesverfassung vorgeschriebene Verhältniswahlverfahren die Parteien voraus, doch wurde bislang kaum diskutiert, ob nicht dem ungeschriebenen Verfassungsrecht Aussagen und Direktiven über die Parteien zu entnehmen wären. Das Bundesgericht bejaht im Bereich der Grundrechte die Existenz ungeschriebenen Verfassungsrechts, wenn bestimmte Gewährleistungen eine Voraussetzung für die Ausübung anderer, geschriebener Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen (vgl. BGE 104 Ia 88ff., 96). Es ist zu fragen, ob – ungeachtet der wieder eingeschlafenen Diskussion über die Aufnahme eines expliziten Parteien-

die Finanzierungsbasis der Parteien über kurz oder lang zu verbessern. Doch ist zu warnen vor der Tendenz, diagnostizierte Mängel vorschnell als Rechtsprobleme erfassen und Kurskorrekturen in erster Linie mit Verrechtlichungsbemühungen herbeiführen zu wollen. Legiferierungsvorgänge stehen stets in Gefahr, entweder freie und offene Veränderungsprozesse im medialen System ganz oder teilweise zu unterbinden oder aber infolge weitgehender Wirkungslosigkeit der Maßnahmen zur symbolischen, ja zur verschleiernden Rechtsetzung zu entarten. Parteiengesetzgebung darf nicht mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen vorgibt. Vielleicht ist uns – dank dem helvetischen „Verspätungssyndrom" – vergönnt, aus ausländischen Erfahrungen zu lernen und „Flick"-Werke zu vermeiden.

2. *Parteien als Seismograph*

Die Titel-Frage, ob die Parteien Krisensymptome aufweisen, würde in der Schweiz je nach politischem Standpunkt wohl eine unterschiedliche Antwort finden. Sie hängt von der generellen Einschätzung der Konkordanzdemokratie, vom zugrundegelegten Anforderungsprofil der Parteien und nicht zuletzt auch vom schillernden und inflationären Krisenbegriff ab[52]. Parteien sind als intermediäre Organisationen sowohl eingebettet in das politische System, dessen Legitimations- und Strukturprobleme sie weitgehend teilen, als auch eingefangen in gesellschaftliche Basisprozesse. Sie gleichen einem Seismograph mit Multiplikatoreffekt, weil sich politische Grundprobleme im Übergang von Sozietät und Gemeinwesen, Wandlungsvorgänge im Bereich der Werte und der sozioökonomischen Entwicklung in ihnen besonders stark manifestieren. So sind auch ihre Systemfunktionen der Veränderung unterworfen, und daraus resultierende Probleme bedürfen zwar

---

artikels in die Bundesverfassung – aus dem Ensemble demokratiekonstituierender und freiheitsverbürgender Normen des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechts nicht Elemente der Parteienordnung zu entnehmen sind, die einer gesetzlichen und justiziellen Konkretisierung Richtpunkte und Eckwerte zu liefern vermöchten. Jedenfalls scheint mir der Schluß voreilig gezogen, aus dem textlichen Schweigen der Bundesverfassung sei auch auf eine Abwesenheit parteirelevanter Normen zu schließen. Weil Parteien unentbehrliche Bestandteile auch und gerade der konstitutionell verfaßten schweizerischen Demokratie bilden, ragen sie aus dem gesellschaftlich-außerrechtlichen Bereich in die Verfassungssphäre hinein. So sind die Grundsätze der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit als konstituierende Pfeiler einer demokratischen, pluralitären, offenen und veränderbaren Parteienordnung m.E. auch Gehalte des schweizerischen Verfassungsrechts.

[52] Zum Krisenbegriff vgl. neuerdings *Karl-Dietrich Bracher*, Politische Institutionen in Krisenzeiten – Eine historische Betrachtung, Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages (Festvortrag), München 1984, H. 6ff.

der Offenlegung und Bewältigung, nicht jedoch der pessimistischen Krisenmalerei. Parteien gedeihen nur im Umfeld einer Gesellschaft, welche die politische Mitwirkung nicht versagt und deren Elite sich an ethischen Leitwerten und vertrauensbildenden wie -erhaltenden demokratischen Tugenden orientiert. Von existentieller Bedeutung für die Zukunft der Parteien erscheint mir deshalb die Forderung zu sein, vor dem Ruf nach Recht und Geld Sorge zu einer politischen Kultur zu tragen, die den Parteien Fundament und Halt vermittelt. Die Parteienkultur entfaltet sich nur in einem Staat der Pluralität, des Maßes und der Toleranz.

Leitsätze des 3. Berichterstatters über:

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

I. Einleitung

1. Der Begriff der „Parteienstaatlichkeit" suggeriert eine für das schweizerische Gemeinwesen kaum zutreffende Prädominanz der Parteien.

II. Elemente des schweizerischen politischen Systems

2. Im internationalen Vergleich sind folgende staatsrechtlich-institutionelle Eigenheiten hervorzuheben: Bikameralismus mit absolut gleichberechtigten Parlamentskammern (Nationalrat als Volksvertretung, Ständerat als Vertretung der Kantone); Fehlen einer Sperrklausel im Wahlsystem; Milizprinzip mit faktischem „Halbberufsparlament"; plebiszitäre Institutionen (Volksinitiative und Referendum); wechselseitige Unabhängigkeit von Parlament (Bundesversammlung) und Regierung (Bundesrat als siebengliedriges Kollegialorgan). Die Schweiz kann als plebiszitär imprägnierte Repräsentativdemokratie qualifiziert werden. (Weitere Hinweise, insbesondere zu den partizipativen Einrichtungen, enthält die Broschüre „Der Bund – kurz erklärt".)

3. Die Schweiz stellt eine Konkordanzdemokratie dar, in welcher das Prinzip des gütlichen Einvernehmens und die Suche nach breit abgestützten Kompromißlösungen vorherrschen und die durch die proportionale Beteiligung vieler Kräfte an der Herrschaftsausübung gekennzeichnet ist.

4. Maßgeblich zur Herausbildung der Konkordanzdemokratie beigetragen haben die politische Kultur und die institutionellen Gegebenheiten, namentlich die Volksrechte. Diese führen aber durch ihren Verständigungsdruck teilweise auch zur Verhinderung der effektiven Bürgerpartizipation.

5. Opposition in der Schweiz ist v.a. kooperative Bereichsopposition (Kirchheimer), *die nicht grundsätzlich, sondern sachbezogen von Fall zu Fall zum Tragen kommt.*

6. Das Konkordanzsystem ist heute nicht unangefochten. Seine Vorteile übersteigen aber die „Kosten", weil stark fragmentierte und komplexe Gesellschaften nur auf einer breiten Konsensbasis regierbar erscheinen. Zudem werfen wachsende Implementationsschwierigkeiten zunehmende Akzeptanzprobleme auf, die mit knappen Mehrheiten nicht lösbar sind.

7. Die politische Kultur der Schweiz wird geprägt durch ein Konglomerat sich überlappender Völker, Konfessionen, Kulturen, Sprachen und Regionen: die Schweiz als Land der Minderheiten, als „paradigmatischer Fall politischer Integration" (Deutsch) *und als politische Willensnation. Weitere Elemente der politischen Kultur sind u.a.: Zwang zur gemeinsamen Selbstbehauptung, „Elitenfamiliarität", Milizprinzip, Erlebnis der Versammlungsdemokratie, Antistaatseffekt, Fehlen einer monarchischen Vergangenheit, „Charaktereigenschaften" der Schweizer.*

III. Stellung und Funktion der Parteien

8. Die schweizerischen Parteien sind Mittler zwischen Volk und Behörden. Im innerparteilichen Clearing muß bereits auf die helvetische „Kraftfeldervielfalt" Rücksicht genommen werden, so daß auch die Parteien Träger der Konfliktregelung sind.

9. Als exogene Merkmale des Parteiwesens erscheinen:

a) der Multipartismus als Produkt einer langen historischen Entwicklung, der zu einer Einsitznahme aller größeren Parteien in Parlament (Proporzwahl) und (Kollegial-)Regierung geführt hat;

b) die Volksrechte, die sowohl an der Wiege der Parteien stehen als auch deren Einflußpotential beträchtlich beschränken;

c) die kaum normierte Stellung der Parteien, die rechtlich nicht von anderen Bewegungen oder Wählergruppen unterschieden werden und deren Einwirkungsmöglichkeiten auf die Wahlen durch die Zulässigkeit des Panaschierens und Kumulierens begrenzt sind; und

d) die praktisch fehlende Parteienfinanzierung durch den Staat; Spenden und Parteibeiträge sind zudem steuerlich nicht begünstigt.

10. Die Binnenstruktur der Parteien ist u.a. gekennzeichnet durch:

a) deren föderalistischen Aufbau, wobei die relativ eigenständigen Kantonalparteien die helvetische Vielfalt widerspiegeln;

b) relativ schwach entwickelte Führungsstrukturen auf Bundesebene;

c) eine starke und unabhängige Stellung der Fraktionen in der Bundesversammlung; und durch

d) ambivalente Einflußchancen der Parteibasis auf die politische Willensbildung.

IV. Aktuelle Problemlagen

11. Die Parteien genießen auch in der Schweiz aus verschiedenen Gründen ein geringes Ansehen in der Öffentlichkeit. Dies ist aber keine neue Erscheinung, sondern entspricht einer langen Tradition. Ihre Unentbehrlichkeit scheint jedoch unbestritten.

12. Dennoch mehren sich die Stimmen, die ein Parteienversagen diagnostizieren. Jedenfalls stehen die Parteien in einem Mehrfrontenkrieg, indem sie:

a) immer komplexere Problemlösungen auf einem immer weiteren Politikfeld bearbeiten müssen;

b) im Dilemma zwischen kurzfristiger Erfolgspolitik und längerfristigen Problemlösungsstrategien stehen;

c) als Milizgebilde Mühe haben, Kompetenz und Allround-Engagement in sich zu vereinigen;

d) der für die Problembewältigung erforderlichen Mittel entbehren;

e) mit einem schwindenden Kreis aktiver Parteiangehöriger leben müssen; und zudem

f) auf immer weniger Stammwähler und dauerhafte Sympathisanten zählen können.

13. Die größte Problematik dürfte indessen in der dreifachen Konkurrenzierung durch Massenmedien, Verbände und neue Aktionsformen liegen.

14. Die zunehmenden Tendenzen der Dramatisierung, „Skandalisierung" und Personalisierung der Politik durch die Massenmedien führen zu einer „medienplebiszitären Demokratie" (Eichenberger), *unter welcher die Parteien wohl am schwersten zu leiden haben.*

15. Der Verbandseinfluß ist in der Schweiz schon seit langem recht stark, doch wird er zur Zeit eher überzeichnet. Wichtig erscheint die Beschränkung der Verbandsaktivität auf die effektive Wahrung der Mitgliederinteressen und der Verzicht auf die ungehemmte Infiltration in die Parteien. Diese müssen Foren des öffentlichen Dialogs bleiben (oder wieder vermehrt werden) und sich vor allem auch (aber nicht nur!) den „nichtökonomischen" Politikbereichen zuwenden.

16. „Neue Bewegungen" sowie pazifistischer und ökologischer Fundamentalismus beleben auch die schweizerische politische Bühne, freilich helvetisch temperiert und im allgemeinen ohne brachiale Radikalität.

17. Diese „Stoßtrupps" ergänzen das traditionelle, an klassischen Konfliktfronten ausgerichtete Parteiensystem. Neue Bewegungen stellen den Sauerteig eines pluralistischen medialen Systems dar – eine

notwendige Herausforderung für bestehende Parteien, ein Garant für eine lebendige Demokratie.

18. Die sog. Ämterpatronage wird in der konkordanzdurchwirkten Schweiz kaum als Problem empfunden. Wesentlich erscheint, daß bei Wahlen die fachlichen und menschlichen Qualifikationen Vorrang vor dem Parteibuch besitzen und Chefbeamte zwischen administrativer Pflichterfüllung und Parteiarbeit unterscheiden können.

19. Richterwahlen sind in der Schweiz Volks- oder Parlamentswahlen mit eigenen Gesetzlichkeiten. Zum Problem geworden ist nicht das Distanzierungsvermögen der Richter, zuweilen aber die Aufrechterhaltung der Qualitätsanforderungen bei der Bestellung.

20. Parteieneinfluß auf die monopolisierten Medien spielt sich kaum über Leitungsorgane, sondern von außen ab. Die Medien sind eher ein Problem für die Parteien als die Parteien ein Problem für die Medien geworden.

V. Die schweizerischen Parteien im Spannungsfeld von (Verfassungs-) Recht und politischer Kultur

21. Eine Demokratie kann offenbar auch ohne verfassungsrechtliche Verankerung der Parteien, ohne Parteiengesetz und staatliche Parteienfinanzierung leben. Es stellt sich dabei die bedrängende Frage nach den metajuristischen Normen und Normalitäten, die dies ermöglichen, sowie nach Funktion und Reichweite des Rechts in diesem Bereich. Parteiengesetzgebung darf jedenfalls nicht mehr Probleme schaffen, als sie zu lösen vorgibt.

22. Von existentieller Bedeutung für die Zukunft der Parteien erscheint die Forderung, vor dem Ruf nach Recht und Geld Sorge zu einer politischen Kultur zu tragen, die den Parteien Fundament und Halt vermittelt. Die Parteienkultur entfaltet sich nur in einem Staat der Pluralität, des Maßes und der Toleranz.

4. Aussprache und Schlußworte

Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?

Vorsitzender (Häberle): Verehrte Gäste, verehrte Frau Kollegin, liebe Kollegen. Ich eröffne die Aussprache zum ersten Beratungsgegenstand und begrüße Sie im Namen des Vorstandes. Nachdem Sie in der – gewiß schöpferischen – Mittagspause über meine sofort nach den Referaten am Vormittag präsentierte Gliederung nachgedacht haben, bekräftige ich diese Schwerpunkte. Die Aussprache verlangt von uns ein „Spielen mit bzw. auf *drei* Klavieren", einer Werkgattung, die bislang nicht allzuviele Literaturbeispiele kennt. Immerhin haben wir ein „Vorbild": Die denkwürdige Innsbrucker Tagung im Jahre 1980 zum Thema „Verfassungsgerichtsbarkeit" wagte ebenfalls drei Referate aus den drei deutschsprachigen Ländern, damals unter der Vorstandschaft der Herren *Winkler, Bullinger* und des unvergessenen *Wolfgang Martens.* Wir sollten heute im „Insbesondere-Stil" verfahren und aus der gestrigen „Not" eine Tugend machen, d.h. die Fragen der „Parteienstaatlichkeit" nicht nur im jeweils eigenen Land, sondern immer zugleich für die beiden anderen Verfassungsstaaten diskutieren und dreiseitig integrieren: auf dem Weg zu einer Art deutschsprachigen Verfassungslehre. Dem Vorstand ist die differenzierte Integration aller drei „Länderreferate" ein besonderes Anliegen. Im übrigen sei daran erinnert, daß wir im Kollegenkreis mehrere „wissenschaftliche Verfassungsgeber" unter uns haben: So hat sich Herr *Wimmer* für die neue Verfassung von Burgenland einen Parteienartikel mit ausgedacht (Art. 3), ähnliches gilt für die neuen Schweizer Kantonsverfassungen von Aargau und Basel-Landschaft (dank der Herren *Eichenberger* bzw. *Rhinow*).

Im folgenden wiederhole ich die *inhaltliche Gliederung,* sodann erlaube ich mir Hinweise zum Diskussions*verfahren,* wobei ich mich auf das „Göttinger Diskussionsstatut" beziehen kann. Vorweg eine Übersicht über die denkbaren Schwerpunkte der Aussprache. Ich schlage eine Gliederung in *drei große Punkte* vor: „I. ‚Parteienstaatlichkeit' – ein Element im Rahmen des demokratischen Verfassungsstaates? – Theorien, Inhalte, Methoden einschließlich der Fragen der politischen Kultur." Der Vorstand legt bei dem Thema auf das Fragezeichen Wert. Im einzelnen sind folgende Stichworte einschlägig: Darstellung und Auseinandersetzung mit der Parteienstaatslehre von *G. Leibholz,* auch

H. Spanner und *G.E. Kafka,* die Geschichte dieser Lehre und ihre Rezeption bzw. Modifikation in der Judikatur des BVerfG. Ist vielleicht jetzt ein Paradigmawandel notwendig oder schon eingeleitet? Taugt der Begriff „Parteienstaat"? Hier wird das Verhältnis von politischen Parteien und „Volk" im Rahmen des demokratischen Verfassungsstaates zu erörtern sein, auch das Verhältnis Partei(politik), Gemeinwohlkonkretisierung und Staat, die Rolle der Verfahren, Herr *Stolleis* hat hier viel brisanten Diskussionsstoff geliefert. Zu fragen ist nach Begriff und Ort der politischen Parteien im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft bzw. zwischen plebiszitären und repräsentativen Demokratie- bzw. Identitäts- und Repräsentationsvorstellungen. Steht ein neutraler „Ämterstaat" gegen den „Parteienstaat"? Dabei sind schon hier die Eigenheiten des politischen Systems in der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz zu erarbeiten. *Methodisch* dürften sie auch mit Hilfe der Begriffe „Politische Kultur" bzw. „Verfassungskultur" zu konturieren sein – dazu haben sich alle drei Referenten geäußert. So können Unterschiede (z.B. in der unterschiedlichen Bereitschaft zum Kompromiß), aber auch vergleichend Gemeinsamkeiten der drei Verfassungsstaaten greifbar werden, jedenfalls wird die „politische Kultur" für das Verständnis von Aufgaben, Funktionen, aber auch der Grenzen der politischen Parteien im sie einbindenden Verfassungsstaat relevant, Herr *Rhinow* hat viel Vorbildliches aus der Schweiz referiert.

Der *zweite* Schwerpunkt lautet: „II. Krisensymptome?, Defizite, Mängel, Spannungslagen im einzelnen". Als Unterteilung bieten sich im Sinne einer Bestandsaufnahme *drei* Unterpunkte an: Krisensymptome im *Bürgerbewußtsein* (1), mit Stichworten wie Parteiverdrossenheit, Vertrauensverlust der Parteien und seine Hintergründe, als Ausdruck für all dies die „Antiparteien-Partei" der „Grünen"; zweiter Unterpunkt sollten die Krisensymptome im *staatlichen* Bereich sein (2): Stichworte bilden die Expansion der politischen Parteien, ihre „Etatisierung", auch die „Parteibuchwirtschaft" als Verstoß gegen Art. 33 GG gehört hierher, das Skandalon der parteipolitischen Ämterpatronage, die Besonderheiten auf kommunaler Ebene. Dritter Unterpunkt hätten die Krisensymptome im *öffentlich-gesellschaftlichen,* also nichtstaatlichen Bereich zu sein (3); gemeint sind Rundfunk und Fernsehen, parteinahe Stiftungen, das Parteienproporzdenken auch hier. Im Lichte der drei Referate gibt es wohl in Deutschland mehr parteienstaatliche Krisensymptome als in der Schweiz, die dank der Volksrechte, ihrer „Konkordanzdemokratie" und „Parteikultur" eine Mediatisierung des Volkes durch die Parteien kaum kennt. In Österreich finden sich demgegenüber deutlich mehr Elemente einer Parteienstaatlichkeit, und Herr *Schäffer* hat ja das Verhältnis zum „Verbändestaat" herausgearbeitet und an „plebiszitäre Ergänzungen" erinnert.

Der *dritte* Schwerpunkt lautet: „III. Abhilfen nach welchen Maßstäben und Leitbildern und in welchen Formen?". Hier ist nach Abhilfen gegen ein „Zuviel" an „Parteistaatlichkeit" aus Gründen der Begrenzung der Negativfolgen für die drei Länder *gesondert* zu fragen. Erlauben Sie folgende Zweiteilung: Zunächst sollte nach Aufgaben auf *rechtspolitischer Ebene* gefragt werden (1); Stichworte sind hier: Verstärkung direktdemokratischer Elemente (wie in der Schweiz) als Gegengewicht gegen das „Parteienmonopol" in der Bundesrepublik?, Vorwahlen?, Änderungen in der Parteienfinanzierung im Sinne von mehr Beitragsfinanzierung, weniger staatlicher Parteienfinanzierung, Abschaffung der Wahlkampfkostenerstattung?, Kritik an der neuen Parteispendenregelung im Rahmen der Chancengleichheit?; ein weiteres Stichwort ist die Frage einer Modifizierung der 5%-Klausel nach unten, die Gestaltung des Spendenrechts der parteinahen Stiftungen, die bisherige Benachteilung der kommunalen Wählergemeinschaften etc. Sodann sei nach Aufgaben und Möglichkeiten der *Wissenschaft und des BVerfG,* Abhilfen zu schaffen, gefragt (2). Ist im Interesse des demokratischen Verfassungsstaates ein Umdenken oder Fortschreiben der „Parteienstaatslehre" eine Aufgabe der Staatsrechtslehre, auch als Hilfe für das steuernde BVerfG? Es geht ja um *Machtbegrenzung* der etablierten Parteien im Interesse der Offenheit des demokratischen Verfassungsstaates, um eine Verstärkung des Konkurrenzprinzips; die Lage ist heute anders als zur Zeit der „Verankerung" der Parteien in Verfassungstexten und der Schaffung der Parteienstaatslehre durch *G. Leibholz,* also muß neu gedacht werden. Auch hier sind die Eigenheiten der Schweiz und Österreichs zu erfassen, um dem verbreiteten „Grundgesetzprovinzialismus" entgegenzuwirken und den Weg zu einer verfassungsstaatlichen Parteienlehre zu suchen.

Eine zweite Vorbemerkung zum *technischen Ablauf der Diskussion.* Jede Meldung zur Aussprache mögen Sie bitte auf einem Zettel unter Bezugnahme auf die römischen Ziffern meiner Grobgliederung und unter Nennung eines der strukturierenden Stichworte vorreichen. Ich ordne die eingehenden Meldungen sachbezogen. Auch bitte ich Sie, in die Ihnen zugereichten Mikrophone zu sprechen, wobei Sie vorweg stets Ihren vollen Namen mit der Herkunftsuniverstiät nennen wollen. Halten Sie sich jeweils bereit in dem Maß, wie ich die Namen, oft gleich mehrere, aufrufe. So sparen wir Zeit. Der Vorstand ist nach wie vor der Meinung, daß wir angesichts der knappen Zeit jeden *regulären* Diskussionsbeitrag auf vier Minuten begrenzen müssen. Sobald Sie sich als Redner der Vier-Minuten-Grenze nähern, zeige ich Ihnen meine Armbanduhr, zunächst diskret. Wenn Sie diese Grenze überschreiten, werde ich mit meiner Uhr deutlicher mahnen. Um der Lebendigkeit der Diskussion willen soll es aber bei der Tradition der dem Vorstand höchst erwünschten *spontanen* Äußerungen bleiben, zu

denen hoffentlich oft provoziert wird. Ihr Zeichen ist das Aufheben beider Arme, Höchstdauer für Spontanbeiträge ist zwei Minuten. Ich werde die Diskussion anhand der vorgetragenen Gliederung strukturieren, die Sie natürlich relativieren können, zumal die Grundlagenproblematik sich samt dem Beispielsmaterial zum Teil überschneidet. Die drei Referenten sprechen aus Zeitgründen nur ein Schlußwort, kein Zwischenwort. Herr *Grewe* wird dankenswerter Weise die Aussprache eröffnen.

Grewe: Herr Vorsitzender, meine verehrten Kolleginnen und Kollegen. Vor zwei Jahren bin ich um eine Diskussionseröffnung gebeten worden und habe mich dem versagt, weil das Thema mir nicht recht lag; diesmal habe ich mich selbst zu Worte gemeldet, quasi als Wiedergutmachung und weil ich mich durch das Thema dazu provoziert fühlte.

Ich spreche in meiner Eigenschaft als eines jener Fossile, die den deutschen Parteienstaat durch 50 Jahre hindurch miterlebt, mitdurchlitten, mitbetrieben haben, als Beteiligter, Betroffener, oder wie immer Sie wollen; es schien mir wichtig, daß diese Diskussion nicht ohne eine historische Perspektive ablaufen sollte. Im Laufe dieser 50 Jahre habe ich, wenn man den Umschlag des Vielparteienstaates in den Einparteistaat der NS-Zeit als ein Sonderphänomen beseiteläßt, drei Situationen miterlebt, die man als Krise des demokratischen Parteienstaates empfunden hat (ob sie jeweils wirklich eine solche waren, ist noch eine weitere Frage, die davon zu unterscheiden ist). Es gab in den späten Jahren der Weimarer Republik die Krise des Parteienstaates, die zum Zusammenbruch der Republik führte. Es gab dann Anfang der 50er Jahre zumindest eine Bewußtseinskrise des Parteienstaates; ich habe zur Vorbereitung auf diese heutige Tagung nochmal nachgelesen, was ich selbst damals geschrieben habe, nämlich in einem Aufsatz im „Monat" vom September 1951 unter der Überschrift „Parteienstaat oder was sonst?" – das betraf ziemlich genau eine solche Bewußtseinskrise des Parteienstaates, die ich kritisch zu analysieren suchte. Die dritte Erfahrung ist die heutige. Was den Weimarer Parteienstaat anbelangt, so hat er, wie ich glaube, 10 Jahre hindurch recht und schlecht seine Dienste geleistet und viele schwierige Situationen gemeistert (Versailles, die Inflation, die Rheinland- und Ruhrbesetzung, die Reparationen, die langjährige außenpolitische Isolierung). Sein Zusammenbruch war ganz wesentlich bestimmt von äußeren Ereignissen, von äußeren Rahmenbedingungen: der Welt-Wirtschaftskrise (der Schwarze Freitag von New York im Oktober 1929 war im Grunde auch der Schwarze Freitag der deutschen Demokratie), der Massenarbeitslosigkeit, der Radikalisierung auf dem rechten und auf dem linken Flügel und der dadurch allmählich bedingten völligen Arbeitsunfähigkeit und Paralysierung des Parlamentes; und schließlich der Rat-

und Hilflosigkeit der staatstragenden demokratischen Parteien, die dann einsetzte. In diesen Jahren habe ich, wie die meisten meiner Altersgenossen, an der Lebens- und Funktionsfähigkeit des Parteienstaates gezweifelt und habe mich an der Suche nach neuen Leitbildern beteiligt – in dem Bestreben, damit die Machtübernahme der Nationalsozialisten zu verhindern. Das führte zu nichts. Nach dem Jahre 1945 habe ich daraus die Konsequenz gezogen, mich für einen pluralistischen demokratischen Parteienstaat einzusetzen (z.B. in dem eben erwähnten Aufsatz). Vielleicht ist es ganz interessant, wenn ich einen Satz daraus vorlese, in dem gesagt wurde: „Es gibt in Deutschland heute noch einen ganz starken antiparlamentarischen und parteifeindlichen Affekt. Diese Stimmungslage beschränkt sich keineswegs auf die breite Schicht der politisch Ungebildeten und Uninteressierten, sie erstreckt sich bis weit in die dünne, politisch aktive, intellektuelle Führungsschicht hinein. Sie herrscht vor allem in der Jugend und ganz besonders in der akademischen Jugend." Das war 1951, und vielleicht vergessen wir gelegentlich, daß es damals eine solche Krise gegeben hat. Die Parteien existierten ja schon 5 Jahre, und es gab auch schon 5 Jahre Erfahrungen mit Länderparlamenten. Die Motive, die dieser damaligen Stimmungskrise zugrundelagen, scheinen mir zu sein: in erster Linie die damals herrschende „Ohne-mich"-Stimmung, die bei den Älteren, den ehemaligen Parteigenossen und Mitläufern aus der Überzeugung erwachsen war, daß sie mit Parteimitgliedschaften und politischem Engagement schlechte Erfahrungen gemacht hätten; bei den Jüngeren fehlte einfach jede Erfahrung mit einem Mehrparteienstaat. Es kam hinzu, daß man, wie schon einmal in der Weimarer Zeit, mit gewissen anderen Modellen eines Verbände- oder Rätestaates liebäugelte, mit ständischen Ideen, die manche damals wiederbeleben wollten. Die heutigen Krisenelemente und -motive sind heute morgen genügend zur Sprache gekommen; ich möchte nur hervorheben, daß mir diese Motive ganz anderer Art zu sein scheinen als die vorausgehenden; ebenso wie die Krise der frühen 50er Jahre mit derjenigen der Weimarer Republik nicht zu vergleichen war: die Motive waren jeweils von ganz unterschiedlicher Art. Was die heutige Stimmungskrise betrifft, darf man wohl sagen: wenn in den 50er Jahren eine „Ohne-mich"-Stimmung und politisches Desinteressement im Vordergrund standen, so wird man heute im Gegenteil eine gewisse Überpolitisierung, ein Überengagement in politischen Fragen feststellen müssen: wer nicht gerade demonstriert, beteiligt sich an Bürgerinitiativen, unterschreibt Aufrufe oder schreibt Leserbriefe – jedenfalls herrscht eine Gesamtstimmung, die der damaligen völlig entgegengesetzt ist und die weitgehend dazu beigetragen hat, daß einer der Hauptpunkte der Kritik an den Parteien die ihnen vorgeworfene Passivität gegenüber neuen Themen, ihre Konzeptionslosigkeit und Selbstzufriedenheit ist. Ich möch-

te mich nicht in weitere Einzelheiten verlieren und will nur noch einmal sagen: Die Motive der heutigen Krise scheinen mir in vielem ganz anderer Art zu sein als die der frühen 50er Jahre oder die des Weimarer Staates. Ich glaube daher, daß man nicht von einer durchgängigen strukturellen Konstruktionsschwäche des Parteienstaates sprechen kann, sondern daß es in ihm gewisse Schwachstellen gibt, die durch äußere Rahmenbedingungen zu Krisen, Irritationen, Fehlentwicklungen gesteigert werden können. Mit solchen Fehlentwicklungen haben wir es im Augenblick zu tun: mit Machtmißbrauch, Selbstbedienungsmentalität, Ämterpatronage, Proporzdenken und manchem anderen, von dem heute morgen bereits die Rede war. (Ich entschuldige mich bei den Referenten dreier vorzüglicher und sehr inhaltsreicher Referate, daß ich darauf im einzelnen hier noch nicht eingehe; ich hoffe, meine Nachfolger in der Diskussion werden es tun.) Solche Fehlentwicklungen zu korrigieren, scheint mir eine wesentliche Aufgabe unserer Wissenschaft zu sein. Danke vielmals.

Vorsitzender: Vielen Dank, verehrter Herr *Grewe*. Vielleicht darf ich noch ergänzend auf einen Aufsatz aus Ihrer Feder verweisen, den Sie aus Bescheidenheit nicht zitiert haben, der aber für uns alle im Rahmen der Parteien-Problematik schon klassischen Rang hat: ich meine Ihren Beitrag zu der Festschrift für *Erich Kaufmann* aus dem Jahre 1950 mit dem Wort, Parteien seien Gruppen, die ihr Machtstreben am Gemeinwohl zu legitimieren suchen. Ich sammle jetzt die weiteren Wortmeldungen zur „Parteienstaatlichkeit" und lege die Reihenfolge bis auf weiteres wie folgt fest: die Herren *Oppermann, Schlaich,* Graf *Pestalozza, Wenger* und *Stern*. Zunächst jetzt Herr *Oppermann,* bitte sehr.

Oppermann: Ich fand es eine ausgezeichnete Idee des Vorstandes, daß wir diese dreifache Rechtsvergleichung heute hören konnten. Im öffentlichen Recht ist es ja so, daß die Rechtsvergleichung manchmal wichtig ist, manchmal ist sie auch nicht so fruchtbar. Heute fand ich sie ausgesprochen erhellend. Mein Haupteindruck der drei Referate nebeneinander war eigentlich: Deutschland und Österreich liegen infolge gemeinsamer historischer Entwicklungen doch viel stärker parallel; man denke an die Herkunft aus der Monarchie oder an die beiden großen Erschütterungen 1918 und 1945. Auf der anderen Seite steht die viel ungebrochenere längere demokratische Tradition der Schweiz. Da gab es manches, was uns zum Nachdenken Anlaß geben sollte. Ich würde dabei den Ton umgekehrt wie Sie, Herr *Rhinow,* setzen. Wir Deutsche können in manchen essentiellen Dingen viel mehr von der Schweizer Parteienstaatlichkeit lernen als umgekehrt. In welchem Sinne? Das Übel bei uns scheint mir die alte deutsche Neigung zu den Ex-

tremen zu sein. Wir hatten erst Weimar, wo in der Verfassung nur die bekannte negative Wendung über die Parteien stand. Dann kam 1949 der Umschlag mit der Konstitutionalisierung der Parteien über den Art. 21, der grundsätzlich sicher richtig war, aber inzwischen in eine „Öffentlichkeitseuphorie" des Parteienwesens bei uns geführt hat, einschließlich der Verrechtlichung auch dieses Bereiches über Parteiengesetz, Abgeordnetengesetz usw. Das ergab eine Übersteigerung in die andere Richtung. Die Parteien als öffentliche Wesen haben dann auch öffentliche Erwartungen erweckt, denen sie nicht gerecht geworden sind. Nunmehr stehen wir im nächsten Umschlag der „Parteienverdrossenheit". Was uns eigentlich nottäte, ist, etwas mehr von der gelassenen Normalität des Schweizer Parteienwesens zu lernen. Wir sollten bei uns in Deutschland den Akzent vielleicht wieder etwas stärker auf die gesellschaftliche, private Seite des Parteienwesens legen. Der Art. 21 gilt selbstverständlich weiter, aber es ist doch eine Frage der Akzentverlagerung. Die Fragestellung sollte eigentlich diejenige nach den Grenzen der Konstitutionalisierung der Parteien sein. Insofern fand ich es ganz richtig, daß Sie, Herr *Stolleis,* Art. 21 auf die im engeren Sinne politische Willensbildung begrenzen wollen, in Absetzung von der dritten Gewalt oder der Exekutive. Ich fand es ferner geradezu erholsam zu hören, daß in der Schweiz bis heute, von kleinen Ausnahmen abgesehen, man ohne Staatszuschüsse für die Parteien auskommt. Bemerkenswert ist ferner die Schweizer Einigkeit über die Essentialia der Demokratie zwischen den Parteien. Hier liegt in Deutschland das eigentliche Problem mit den „Grünen". Sie haben sie, Herr *Stolleis,* in manchen Dingen durchaus wohlwollend behandelt. Die Frage bleibt aber: Wie steht es bei dieser Partei mit dem Verhältnis zur Gewalt im Staat? Parteien, die einen halböffentlichen Status beanspruchen, müssen über solche Essentialia der Demokratie grundsätzlich einig sein. Das ist nicht nur eine Rechtsfrage.

Ich knüpfe jetzt an Sie, Herr *Schäffer,* an. Sie sagten zutreffend, die Parteien können nicht besser sein als die Bürger. Im Grunde entscheidet sich aus der politischen Kultur im Land heraus, wie man zu solchen Grundfragen steht. Da bin ich ganz im Sinne des Zitats von *Dürrenmatt* dafür, daß wir in Deutschland einer „Verschweizerung" zustreben sollten. Es gibt politisch-moralische Werte in der Schweiz, die hier kraft des glücklicheren historischen Schicksals noch in anderer Weise hochgehalten werden, als es bei uns in den wirreren Zeitläufen möglich gewesen ist. Wir sollten versuchen, an solche Traditionen wieder anzuknüpfen. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Oppermann,* auch für Ihre letzte Bemerkung, d.h. die schöne Antikritik an einem modernen Literatur-Klassiker aus der Schweiz. Als nächsten rufe ich Herrn *Schlaich* auf.

Bereithalten mögen sich die Herren *Pestalozza* und *Wenger*, dann Herr *Stern*, bis auf weiteres.

Schlaich: Ich habe eine Frage, die sich leicht stellen, nicht leicht beantworten läßt. Sie geht insbesondere an Herrn *Stolleis*. Wie steht es eigentlich mit dem Begriff „Parteienstaatlichkeit"? Man muß sich das Wort mal auf die Zunge legen und dabei an den Staat denken: Parteien-Staat, Parteien-Staatlichkeit.

Rechtsstaat, Sozialstaat, Kulturstaat, auch demokratischer oder pluralistischer Staat: So können wir formulieren. Herr *Rhinow* sprach vom Verbändestaat mit einem Zitat als einem Staat, der zum Verbändestaat „verkomme". Auch das Verbot der Staatskirche in Art. 140 GG i.V. mit Art. 137 I WV gehört hierher; es hat einen präzisen Sinn: Der Staat soll in seinen Entscheidungen nicht von den Kirchen abhängig sein. In diesem Sinne ist die Bundesrepublik Deutschland kein Verbände-, kein Arbeitgeber-, kein Gewerkschaftsstaat.

Warum aber dann ein Parteienstaat? Dieser Begriff beschreibt gerade jene Okkupation des Staatlichen und des Gemeinwohls durch die Parteien, die alle drei Referenten kritisieren. Und er legitimiert diese Okkupation, die die politischen Parteien zwar ganz natürlicherweise ständig anstreben, die das Verfassungsrecht aber ebenso permanent abwehren muß.

Die politischen Parteien sind im parlamentarischen System notwendig und sie gehören zur Normalität. Das bestreitet heute niemand und darum geht es nicht. Es ist auch richtig, daß die Parteien die wesentlichen politischen Kräfte sind und sein sollen, die die staatlichen Entscheidungen in vorderster Front mitbestimmen. Aber es geht darum, daß die politischen Parteien in der parlamentarischen Demokratie nicht die *allein* und nicht die *alles* beherrschende und definierende Kraft sind. Auf diese Identifikation von Parteien und Staat aber zielt der Begriff Parteienstaat. Sicherlich tun wir uns schwer, das Staatliche zu beschreiben und nach Wegfall der Monarchie zu lokalisieren. Dasselbe gilt für das Gemeinwohl, das im pluralistischen Gemeinwesen weithin zu einer Zuständigkeitsfrage geworden ist. Die Verlegenheiten darum in der Weimarer Zeit sind uns bekannt. Aber der Ausweg aus der Verlegenheit ist nicht der Parteienstaat und nicht die alleinige Definitionsmacht der Parteien. Der pluralistische und freiheitliche Verfassungsstaat hält sich offen für weitere Kräfte. Die Erfindung des Verfassungsstaates ist vornehmlich die Erfindung von anspruchsvollen Unterscheidungen, Differenzierungen, Gewaltenteilungen. Nicht grobe Trennungen, aber doch Unterscheidungen. Herr *Henke* hat darauf in seinem Aufsatz zur heutigen Tagung hingewiesen. Staat und Gesellschaft kann man nicht trennen, aber doch unterscheiden. Warum dann aber doch im verfassungsrechtlichen Sinne das Ungetüm „Parteienstaat"?

Es gibt nicht die gegenüber Parteien neutrale Regierung; ebensowenig darf sich die Regierung aber bloß als Parteien-Regierung verstehen. Der Begriff Parteienstaat aber macht Parlament, Regierung, Exekutive tendenziell zu Ausschüssen der Parteien. Sie sind es faktisch weithin, sie sind es aber verfassungsrechtlich gerade nicht.

Der Begriff „Parteienstaat" stammt wohl von *Leibholz*. Vielleicht war er in den 20er Jahren sinnvoll, um durch Übertreibung einen damals vorhandenen Affekt gegen die Parteien abzubauen. Das Bundesverfassungsgericht sprach dann von der radikal-egalitären parteienstaatlichen Demokratie. Herr *Stolleis*, Sie sind dem Konzept von *Leibholz* nicht gefolgt, warum dann aber doch dem Begriff „Parteienstaat"? Wir sollten ihn verabschieden. Herr *Rhinow* hat seine Skepsis angedeutet.

Vorsitzender: Besten Dank, Herr *Schlaich*. Ich möchte jetzt den Beitrag von Graf *Pestalozza* zur Dogmatik des Art. 21 Grundgesetz aufrufen. Bitte sehr, Graf *Pestalozza*.

Pestalozza: Freie Universität Berlin. Ich darf an die Bemerkung von Herrn *Schlaich* anknüpfen. In der Tat hätte ich das Thema, das der Vorstand ausgegeben hat, fast so verstanden, daß im Wort Parteienstaatlichkeit bereits ein kritisches Element steckt und daß auch gefragt werden sollte, ob nicht die Parteienstaatlichkeit Anlaß zur Kritik sein sollte. Der Artikel 21 GG wird ja, wenn ich recht sehe, von der herrschenden Interpretation i.S. der Parteienstaatlichkeit mißverstanden, d.h. i.S. eines überhöhten Anspruchs, den die politischen Parteien im öffentlichen Leben stellen könnten bis hin zur Besitzergreifung des Staatsapparates. Wenn wir ihn aber genau lesen, und Herr *Stolleis* hat das etwa angedeutet, könnte doch der Art. 21, nachdem wir ihn nun einmal haben, auch genutzt werden, um Parteienstaatlichkeit zurückzustufen. Da steht etwas von der Mitwirkung an, nicht der Monopolisierung der politischen Willensbildung, und zwar des Volkes, d.h. im vorparlamentarischen Raum. Begrenzt das nicht von vornherein den Auftrag und die Ermächtigung der politischen Parteien auf außerstaatliche Bereiche? Mir fällt weiter auf – und deswegen ist die Krise des Parteienstaats zunächst einmal eine Krise auch des Verfassungsrechts –, daß andere Teile der Verfassung vom Art. 21 überhaupt keine Notiz nehmen und uns deswegen die verfassungsrechtliche Bewältigung des Parteienphänomens sehr schwer machen. Wenn wir an die Gewaltenteilung denken, an die Staatsorganisation, etwa an die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, da tut die Verfassung so, als gäbe es die Gleichschaltung der Staatsorgane durch politische Parteien nicht. Sind wir nicht als Verfassungsrechtler aufgerufen, hier Abhilfe zu schaffen und Parteien- und Staatsverfassung aufeinander abzustimmen.

Immer vorausgesetzt, daß die Parteien überhaupt ins Verfassungsrecht hineingehören. Vielleicht könnten wir – das wäre auch eine Frage an Herrn *Stolleis* –, nachdem die österreichische und Schweizer Erfahrung zeigt, daß man ohne verfassungsrechtliche Normierung auskommt, schadlos den mißverstandenen und mißverständlichen Artikel 21 überhaupt streichen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Graf *Pestalozza.* Im Rahmen des Typus des deutschsprachigen Verfassungsstaates für das *österreichische* Beispiel bitte ich jetzt Herrn *Wenger,* Wien.

Wenger: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich möchte versuchen, ein paar Gedanken zu entwickeln zu den Thesenpunkten, ich sage es abgekürzt: *Stolleis* I/1, *Schäffer* III/8 und *Rhinow* IV/12 b und 13. Es ist meiner Meinung nach im wesentlichen von den drei Referenten versucht worden, jeweils von einem anderen Ausgangspunkt her ein Problem anzuschneiden, das mir zentral erscheint. Zentral deshalb, weil wir wohl alle der Meinung sind, daß die heutige Politik im demokratischen Verfassungsstaat ohne politische Parteien nicht realisierbar ist. Auf der anderen Seite – und das haben meine Vorredner schon hinreichend betont – besteht die Gefahr, daß es in der Realität zu einer Okkupation von Staatsfunktionen durch die Parteien kommt und infolgedessen das Allgemeinwohl zu kurz kommt. Hierbei scheint mir die Rolle der Massenmedien zusammen mit einer Änderung des politischen Stils oder der politischen Kultur doch etwas zu sein, worüber man nachdenken sollte. Herr *Stolleis* hat mit Recht darauf hingewiesen, daß im Parteienstaat von heute die Parteien zentrale Aufgaben der Entwicklung und Präsentation von Sachprogrammen sowie der Meinungsbildung und Meinungsvermittlung erfüllen. Es war sicherlich auch von den Referenten so gemeint, daß dies mit Hilfe der Massenmedien erfolgt. Herr *Schäffer* hat in seinem Punkt III/8 expressis verbis auf die Rolle der Massenmedien hingewiesen und gesagt, die Massenmedien könnten als kritische Gegenöffentlichkeit gravierende Mißstände aufzeigen, selbst aber keine konstruktive Politik betreiben. Und schließlich hat Herr *Rhinow* in Punkt IV/12 b seiner Thesen auf das Dilemma zwischen kurzfristiger Erfolgspolitik und längerfristigen Problemlösungsstrategien einerseits und auf die seiner Meinung nach größte Problematik der dreifachen Konkurrenzierung zwischen Massenmedien, Verbänden und neuen Aktionsformen andererseits hingewiesen. Ich sehe das rechtlich Gemeinsame dieser drei Teilbefunde darin, daß dadurch, daß jene legitimierten Träger der Staatsgewalt, die im wesentlichen Regierungs- und Verwaltungsfunktionen zu erfüllen haben, zufolge ihrer Parteienbindung versucht sind, ihre Aktivitäten, sowohl administrativer als auch regierungsmäßiger Art, der Öffentlichkeit als

Erfolge ihrer Partei zu „verkaufen". Dies deshalb, weil in der Realität die Minister zur Erhaltung des verfassungsrechtlich erforderlichen Vertrauens der parlamentarischen Mehrheit das Vertrauen ihrer Parteien brauchen und dieses Vertrauen nach Möglichkeit in die nächste Legislaturperiode hinüberrettten wollen.

In Erkenntnis dessen, daß man im heutigen Parteienstaat Politik nicht ohne Öffentlichkeitsarbeit machen kann, wurden bekanntlich – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich – in der unmittelbaren Umgebung der Minister eigene Public Relations-Apparate aufgebaut. Vom staatspolitischen Standpunkt aus wäre es Aufgabe der dort tätigen Public Relations-Manager, für die Sachpolitik ihres Ministeriums öffentlichkeitswirksam Verständnis und möglichst breite Zustimmung der Allgemeinheit herbeizuführen; im politischen Alltagsjargon gesagt, Politik öffentlichkeitswirksam zu „verkaufen". In der Realität ist es, wenn ich recht sehe, regelmäßig so, daß die PR-Manager von ihrem Minister nicht nur die Aufgabe übernehmen, bekannte Projekte und sonstige Aktivitäten publikumswirksam zu formulieren, sondern daß sie vielfach sachlich und fachlich noch keineswegs hinreichend ausgereifte Vorhaben bereits in einem Stadium an die Öffentlichkeit bringen, wo über die praktische Durchführung noch kaum konkrete Vorstellungen bestehen. Ich nenne das „Ankündigungspolitik". Und diese Ankündigungspolitik, die eine Zeitlang funktionieren kann, aber über kurz oder lang sich gewiß ad absurdum führt, ist meiner Meinung nach ein wesentlicher Grund dafür, daß die durchschnittlichen Wähler und die durchschnittlichen Konsumenten von Massenmedien letzten Endes zu dem Schluß kommen: das, was uns diese Politiker via Fernsehen, via Presse, via Schlagzeilen erzählen, ist in Wahrheit nichts anderes als Augenauswischerei. Und so gerät nicht nur die Sachpolitik in Mißkredit, weil sie mit der Ankündigungspolitik nicht übereinstimmt, sondern auf diese Weise geht auch das Vertrauen der Allgemeinheit, wie dies von den Referenten betont wurde, überhaupt verloren. Und darin sehe ich eine ganz große Gefahr.

Vorsitzender: Besten Dank, verehrter Herr *Wenger,* zugleich für diesen die drei Referate bzw. Länder vergleichenden Beitrag. Herr *Stern:* Angesichts des aktuellen Diskussionsverlaufs habe ich eine Bitte an Sie: Eigentlich sollte ich jetzt Sie aufrufen. Da Sie aber zur „politischen Kultur" sprechen wollen, möchte ich gerne Herrn *Grimm* vorziehen, da sein Beitrag besser in den Kontext der bisherigen Voten paßt. Herr *Grimm,* schon jetzt Sie zum Themenbereich I.

Grimm: Meine Damen und Herren, in allen drei Referaten ist meinem Eindruck nach ein Phänomen sichtbar geworden, das mir noch näherer Aufklärung wert scheint, nämlich eine eigentümliche Schwä-

che des Verfassungsrechts gegenüber den politischen Parteien. Entweder sind sie überhaupt nicht in der Verfassung geregelt und gleichwohl die bestimmenden Kräfte des politischen Lebens, oder die verfassungsrechtlichen Regelungen bleiben weitgehend deklaratorisch und entfalten nur geringe normative Kraft. Den Grund für diese Schwäche sehe ich in einer Inkongruenz von Verfassung und Parteien. Noch immer ist es ja der Sinn rechtsstaatlich-demokratischer Verfassungen, die Staatsgewalt im Interesse gesellschaftlicher Freiheit zu begrenzen. Die Verfassung lebt also von der Differenz zwischen Staat und Gesellschaft. Sie muß als demokratische aber zugleich Staat und Gesellschaft miteinander vermitteln und benützt dafür die politischen Parteien. Die politischen Parteien lassen sich dann aber auf diese für die Verfassung konstitutive Systemgrenze nicht festlegen. Sie füllen, aus der Gesellschaft kommend, die Staatsorgane programmatisch und personell, und zwar sämtliche, wenngleich in unterschiedlicher Intensität. Sie haben sozusagen ihr Werk bereits verrichtet, ehe die verfassungsrechtliche Gewaltenteilung zugreifen kann, und tauchen daher hinter allen Staatsorganen und Einrichtungen der öffentlichen Gewalt wieder auf. Daraus erklärt sich ihre Allgegenwärtigkeit. Das kunstvolle System der checks and balances ist auf diese Weise kurzgeschlossen, und nicht mehr verschiedene Staatsorgane halten einander in Schach, sondern die politischen Parteien kooperieren mit sich selbst in verschiedenen Rollen. Das ist eine zwangsläufige Folge des demokratisch-repräsentativen Systems und deswegen nicht prinzipiell änderbar. Änderbar sind allenfalls Randbedingungen. Hier sehe ich allerdings einige Möglichkeiten. Machtbegrenzend wirkt unter den Bedingungen der Parteiendemokratie weniger die Gewaltenteilung als die Parteienkonkurrenz. Deswegen müssen zum Ausgleich für den Bedeutungsschwund der Gewaltenteilung von Verfassungs wegen alle Mittel ergriffen werden, die die Konkurrenz der politischen Parteien untereinander zu stärken vermögen. Das ist etwa bei der Gestaltung des Wahlrechts, bei der Wahlwerbung im Rundfunk, der Vergabe öffentlicher Leistungen und besonders der Parteienfinanzierung zu beachten. Es gibt freilich eine Reihe von Bereichen, in denen keine Parteienkonkurrenz stattfindet. Dabei handelt es sich zum einen um jenen Bereich, in dem die Interessen der politischen Parteien sich decken, etwa das Interesse, die Medien zu kontrollieren, oder das Interesse, Geldquellen zu eröffnen. Der andere Bereich, in dem die Parteienkonkurrenz ausfällt, ist etwas schwieriger zu fassen. Es handelt sich um denjenigen Bereich, wo die parteienstaatliche Struktur des politischen Systems die Thematisierung bestimmter Probleme erschwert, entweder weil sie in dem durch die Wahlperiode vorgegebenen Zeitrhythmus für die Parteien nicht zu Buche schlagen oder weil sie kein gewichtiges Wählerpotential hinter sich haben. Daher müssen zum Ausgleich für fehlende Parteienkonkurrenz

überall, wo Parteikontrolle stattfindet, z.B. in den Medien und im Bundesverfassungsgericht, die Eintrittsschwellen für Parteien von Verfassungs wegen besonders hoch gelegt werden. Im übrigen kann die Gegensteuerung nur von außen kommen. Verfassungspolitisch ist es daher an der Zeit, über plebiszitäre Gegengewichte gegen die Parteien nachzudenken, wie das ja auch Herr *Stolleis* in seinem Referat getan hat. Auf eine kurze Formel gebracht heißt das, daß man den politischen Parteien den Verbleib in den Staatsorganen so unsicher wie möglich machen muß, damit sie die Vermittlungsfunktion, deretwegen sie eingerichtet sind, tatsächlich wahrnehmen und sich nicht von ihrem Auftraggeber verselbständigen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Grimm*. Lassen Sie mich jetzt die nächsten Redner ankündigen. Herrn *Stern* habe ich schon genannt. Herr *Frowein* wird ebenfalls zum Themenbereich I. sprechen, sodann folgen zum Stichwort „Bestandsaufnahme" die Herren *Knemeyer* und zur „Methodik" Herr *Stettner*. Herr *Meessen*, Ihr Stichwort „Verbände" könnte unmittelbar daran anschließen, es sei denn der Wunsch des Vorstandes nach einem Mehr an ad hoc-Beiträgen zu den bisherigen Voten fände verstärkt Echo. Das Thema „Verbände" und „Verbände- und Parteienstaat", das ja vor allem bei Ihnen, Herr *Schäffer*, bzw. in Österreich eine Rolle spielt, wäre freilich sehr grundsätzlich zu diskutieren. Zuvor jetzt Herr *Stern*, bitte.

Stern: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, es fällt außerordentlich schwer, an den drei vorzüglichen Referaten Kritik zu üben. Ich habe im Gegenteil zu weiten Passagen nur meine Zustimmung zu geben – Zustimmung vor allen Dingen dazu, daß keines der Referate in eine Parteieneuphorie oder -eloge ausbrach, sondern, um den Grundtenor zu kennzeichnen, gewissermaßen eine gemäßigt kritische Haltung ausgesprochen hat. Zum zweiten würde ich Ihnen, meine Herren Referenten, auch darin folgen, daß Sie engste Zusammenhänge mit der parlamentarischen Demokratie hergestellt haben. Es bestehen in der Tat spezifische Affinitäten zwischen politischen Parteien und parlamentarischer Demokratie, auch wenn ich weiß, Herr *Rhinow*, daß natürlich bei Ihnen durch Referendum und durch die besonderen Wahl-Modalitäten für die Regierung Ihres Landes Besonderheiten bestehen. Nachdem das Thema „Parteienstaat" von einigen Diskussionsrednern aufgegriffen und die Frage gestellt worden ist: was bedeutet das eigentlich?, wollte ich den zweiten Aspekt, der im Thema gestellt wurde, „Krisensymptome", einmal ansprechen. „Krisensymptome im demokratischen Verfassungsstaat?", so war formuliert worden. Ich meine, alle drei Referenten haben zu Recht hervorgehoben, daß von echten Krisen nicht die Rede sein kann. Wir haben Fehlentwicklungen;

Fehlentwicklungen, bei denen wir fragen müssen: Liegen sie im institutionellen Bereich, wobei gemeint ist, institutionell bezogen auf die politischen Parteien, aber auch bezogen auf die parlamentarische Demokratie selbst? Oder liegen sie etwa nur bei maßgeblichen politischen Repräsentanten, bei politisch verantwortlichen Spitzenpolitikern in diesen Parteien? Hier wäre vielleicht daran zu erinnern, daß das Thema Repräsentativstruktur der politischen Parteien eine Rolle spielt. Wir haben, Herr *Stolleis,* Sie haben die Zahl genannt, etwa 2 Millionen Mitglieder in den politischen Parteien. Das ist natürlich eine geringe Zahl, und von Ihnen war bemerkt worden, hier sollte Abhilfe geschaffen werden. Ich zweifle, ob hier wirklich Abhilfe geschaffen werden kann, mit dem Ziel, mehr Leute in die Parteien zu bringen. Ich teile Ihre kritische Haltung, wenn Sie sagen, es besteht in unseren Parteien eine notorische Überbelastung der Spitzenpolitiker; das war wohl eine Ihrer Formulierungen. Hier haben wir in der Tat einen Vorgang, daß das Doppelamt, wie ja Bundespräsident *Furgler* gestern ebenfalls betonte, zugleich Bundeskanzler oder Ministerpräsident und Parteivorsitzender zu sein, einige Probleme für das Amt im Staat bzw. für die Position in der politischen Partei mit sich bringt.

In allen drei Referaten war ein zentraler Punkt das Wort „politische Kultur". Nun, politische Kultur ist etwas Gewachsenes. Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland und auch in der Republik Österreich sicher, um den historischen Faden von Herrn *Grewe* wieder aufzugreifen, hier weit größere Schwierigkeiten mit dem Wachsen einer solchen politischen Kultur, als es in der Schweiz der Fall ist, aufgrund der hier bestehenden sehr langen Traditionen. Nun, diese politische Kultur ist in der Tat ein entscheidendes Moment, um Fehlentwicklungen korrigieren zu können. Aber wer formt, wer bildet die politische Kultur? Das ist ja der entscheidende Faktor: die Parteien selbst oder die Öffentlichkeit, der Bürger von außen? Hier sind außerordentlich brisante und schwierige Zusammenhänge festzustellen. Was kann der Jurist in dieser Situation leisten? Herr *Grimm,* Sie haben mit Recht auf das Problem der Rechtsschwäche, der Verfassungsschwäche u.a. auch des Artikel 21 GG aufmerksam gemacht. Ich würde überhaupt noch einen Schritt weitergehen. Die Domestizierung der politischen Parteien durch das Recht, ein entscheidendes Problem, das praktisch durch das Recht angesichts der Dynamik, die in politischen Parteien ihrem Wesen nach liegen muß, außerordentlich schwer zu bewältigen ist. Ich sehe also hier nicht so große Hoffnungen, mittels Rechtsnormen irgendetwas zu erreichen. Artikel 21 als Grenze, Herr *Stolleis,* Sie sagten politische Mitwirkung steht da drin, aber was ist der Begriff des Politischen? Er kann außerordentlich weit gezogen werden, und die Parteien verstehen ihn so weit, daher ihr Griff nach so vielen Institutionen, so vielen Ämtern, die mit dem Staat in Verbindung stehen. Ein ent-

scheidender Punkt ist vielleicht die zu große Staatsnähe der Parteien, die automatisch auf der anderen Seite eine zu große Bürgerferne bedeutet.

Einen Gesichtspunkt darf ich noch aus dem Referat von Herrn *Rhinow* hervorheben, von dem er gesagt hat, er wird ihn noch weiter ausführen: These 14: Die Frage der eigenartigen Symbiose zwischen Medien und politischen Parteien. Ich meine jetzt nicht die Mitwirkung der politischen Parteien in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, sondern die Ritualisierung, wie Sie es genannt haben, in der etwa das Darbieten von Statements von Politikern und politischen Parteien erfolgt. Hier ist m.E. zutreffend hervorgehoben: „overnewsed but underinformed" – so ungefähr lautete Ihr Stichwort. Die Frage der medieninfluenzierten Parteienstaatlichkeit scheint mir ein gewichtiges Thema zu sein, der Zusammenhang also zwischen Medien und politischen Parteien. Ein letztes im Vorgriff zum dritten Punkt, Herr *Stolleis*, ich würde gerne eine Erläuterung zu Ihrem Finanzierungsmodell These 24 d bekommen. Habe ich es richtig verstanden, daß Sie meinen, bei der Wahlkampffinanzierung, die gewährt wird, muß nicht mehr an die Stimmenzahl angeknüpft werden, sondern an die Spenden oder Mitgliedsbeiträge? Vielleicht würden Sie dazu noch etwas sagen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Großen Dank, Herr *Stern*. Sie haben etwa in der Mitte Ihres Votums die Frage aufgeworfen: Wer kontrolliert die politischen Parteien, wer „domestiziert" sie? In der Tat entsprach es einem Wunsch des Vorstandes, mit der Themenwahl auch dieses Problem mit behandelt zu sehen, konkreter auch die Frage, ob die Staatsrechtslehre als Wissenschaft gegenüber den politischen Parteien eine wenn auch begrenzte Aufgabe in dieser Richtung hat. Herr *Stolleis* hat in seinen Schlußbemerkungen einige Andeutungen geliefert. Da Herr *Frowein* sich zum Stichwort „Bundesverfassungsgericht" gemeldet hat, könnte er vielleicht auch diesen Aspekt mit einbeziehen.

Frowein: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, ich bin nicht sicher, ob ich diese Aufforderung tatsächlich befolgen kann, aber ich wollte auf eine wohl für das heute besprochene Thema typische Besonderheit der Verfassungsrechtsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam machen, die in den Referaten angeklungen ist, aber vielleicht eine Unterstreichung verdient. Das ist die besondere Prägung der „Parteienstaatlichkeit" durch, und ich formuliere es jetzt bewußt etwas simplifizierend scharf, Dikta des deutschen Bundesverfassungsgerichts. Ich formuliere jetzt eine These und versuche, sie anhand von einigen Beispielen zu begründen. Während Dikta des Bundesverfassungsgerichts in anderen Bereichen dieselbe Rolle spielen wie wichtige Anre-

gungen für den Gesetzgeber, die dann in der politischen Auseinandersetzung hoffentlich der vom Gericht festgelegten Regelung entsprechend umgesetzt werden, ist es bei Dikta im Bereich der Parteienstaatlichkeit so, daß sich sehr leicht ein Konsens zwischen allen politischen Parteien herausbildet, diese Dikta zu ihren Gunsten im konkreten Fall zu benutzen und, ohne daß eigentlich eine politische Auseinandersetzung darüber aufkommt, umzuformen. Das führt dann dazu, daß das Gericht, und ich bitte das nicht als irgendeine Schuldzuweisung zu verstehen, kausal mit wirksam wird dafür, daß Parteienstaatlichkeit weit über das hinaus, was einer bloßen Analyse des Art. 21 zu entnehmen ist, sich in der Praxis niederschlägt.

Beispiele sind folgende: Die Durchsetzung im kommunalen Bereich. Hier ist es so gewesen, daß in einigen frühen Urteilen das Gericht darauf hingewiesen hat, daß auch in der Kommune die Parteien ihre Rolle zu spielen haben. Daraus haben einige Landesgesetzgeber geschlossen, daß den Parteien eine Art Monopolposition eingeräumt werden könne auf der kommunalen Ebene. Im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen hat über 10 Jahre hinweg nur die Möglichkeit bestanden, als Einzelkandidat aufzutreten in der Kommunalwahl oder aufgrund eines Parteivorschlages. Die Wählervereinigung war abgeschnitten von der Möglichkeit, Reservelisten aufzustellen. Die 5%-Klausel ist in die meisten Kommunalwahlgesetze ebenso hereingekommen aufgrund von solchen Dikta des Bundesverfassungsgerichts. Aufgrund einer Analyse, die, wenn man die Gefahren der Zersplitterung, die Anlaß für die 5%-Klausel waren, auf die Kommunen überträgt, von Anfang an zweifelhaft sein mußte. Hier ist es zu einer Verfestigung dessen, was man Parteienstaatlichkeit nennen will, aufgrund solcher Dikta gekommen. Ich möchte ein weiteres Beispiel anführen. Die Diätenentscheidung in dem kleinsten Flächenstaat der Bundesrepublik Deutschland mit dieser großartigen Formulierung „Fulltime-Job" hat dazu geführt, daß wir den Blick für das, was in der Schweiz noch als normal angesehen wird, verloren haben, daß es sich hier nämlich in den Landtagen ja doch wirklich nicht um Fulltime-Jobs handeln sollte. Dieses Problem scheint mir in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Bereich auch etwa an der Auflösungsentscheidung aufgezeigt werden zu können. Die Passage, die sich mit dem Zustand der FDP in einer bestimmten Situation der sozial-liberalen Koalition befaßt, ist verständlich auf einem Hintergrund, der dem Bundesverfassungsgericht eine Rolle zumißt, die wohl weder Österreich noch die Schweiz akzeptieren würden für ein Verfassungsgericht in einem so eindeutig politisch geprägten Raum.

Lassen Sie mich damit abschließen und nur noch eine Ausweitung der Problematik auf uns selbst versuchen, damit einkalkulierend, daß dieses als provozierend empfunden wird. Herr *Stolleis* hat, wenn ich es

richtig verstanden habe, zum Schluß seiner Ausführungen dargelegt, daß die unabhängige Staatsrechtslehre eine wesentliche Rolle spielen müsse in dem Zusammenhang, um den wir uns heute kümmern. Ich halte das für ein ganz zentrales Problem, und ich glaube, daß wir uns immer selbst wieder die Frage stellen müssen, ob diese Unabhängigkeit gewährleistet ist und ob nicht auch wir als Staatsrechtslehrer oder unsere Zunft gelegentlich in der Gefahr sind, das Parteiamt vor dem Staatsamt zu sehen und nicht zu erkennen, daß das Staatsamt für uns in der Tat das Erste sein muß. Dankeschön.

Vorsitzender: Besten Dank, Herr *Frowein.* Noch unter dem Gliederungspunkt I. bitte ich zum Stichwort „Bestandsaufnahme" jetzt Herrn *Knemeyer.* Anschließend mögen sich bereithalten die Herren *Stettner,* Bamberg, und *Gerhard Schmid,* Basel. Doch sehe ich jetzt mit Freude eine unmittelbare Wortmeldung von Herrn *Meyer,* Frankfurt. Ihn darf ich kurz einschieben, zwei Minuten, bitte Herr *Meyer.* Ich verspreche mir von Ihnen einen temperamentvollen Beitrag.

Meyer: Herr *Stern* hat von der Domestizierung der politischen Parteien durch das Recht gesprochen; dem stimme ich zu. Das Recht als Gesetzesrecht kann diese Aufgabe aber schwerlich leisten, und zwar aus einem ganz einfachen Grunde. Der Herr über dieses Gesetzesrecht sind die politischen Parteien; und wenn immer Sie sich Gesetze, die die Parteien unmittelbar betreffen, ansehen, werden Sie feststellen, daß die Parteien bis in den Bereich vorzustoßen pflegen, der durch Selbstbegünstigung charakterisiert ist. Das läßt sich an den Wahlgesetzen schön darstellen, zum Beispiel mit der Folge, daß bei Mehrheitswechsel auf einmal die Wahlrechtsregeln wieder verändert werden, weil andere Mehrheiten andere Interessen haben. Ich glaube, das jüngere niedersächsische Kommunalwahlrecht ist ein solches Beispiel. Wenn aber die Domestizierung durch das Gesetzesrecht nicht erreicht werden kann, dann ist dies eine wichtige Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts. Und hier hat nun Herr *Frowein* zu Recht gesagt, das Bundesverfassungsgericht werde diesem Auftrag bedauerlicherweise in vielen Punkten nicht gerecht.

Das fängt bei der Terminologie an. Ich meine, wir sollten den Begriff Parteienstaat endgültig verabschieden. Nicht in dem Sinne, in dem Herr *Schlaich* ihn verabschieden wollte. Ich glaube vielmehr, er hat seine Funktion erfüllt: der Mohr kann gehen. Die Funktion bestand darin, uns allen bewußt zu machen, welche große theoretische Bedeutung die Parteien im parlamentarischen Regierungssystem haben. Diese Bedeutung haben sie sich auch in der Praxis errungen. Jetzt aber sitzen sie wie die Maden im Speck. Wir brauchen sie daher jetzt nicht mehr dadurch zu unterstützen, daß wir ihre Stellung unter der

Flagge „Parteienstaat" weiter aufwerten. Ein anderes Beispiel für die überzogene Deutung der Stellung der Parteien ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Parteien Organe im Sinne des Organstreits sind. Diese Entscheidung ist damals offensichtlich gefällt worden, weil *Leibholz* sich nicht sicher war, ob seine Parteienstaatstheorie sich wirklich beim Bundesverfassungsgericht auch durchgesetzt hatte. Die Entscheidung ist meines Erachtens revisionswürdig, und zwar auch zugunsten der Parteien. Sie führt nämlich in ein Dilemma. Die Parteien sind in bestimmten Fällen schlechter gestellt als wenn sie Verfassungsbeschwerde einlegen könnten. Beginnt eine Partei nämlich auf der Ebene der Länder einen Landesorganstreit, und der geht meist immer über Gleichbehandlung, so endet der Streit auch bei dem Landesverfassungsgericht und die Partei kann das Bundesverfassungsgericht selbst dann nicht anrufen, wenn, wie etwa nach meiner Erinnerung in einem bayerischen Fall, das Bundesverfassungsgericht hier ganz dezidiert anderer Meinung ist. Hätte sie Verfassungsbeschwerde einlegen können, hätte sie Art. 3 wie andere Grundrechtsnormen auch prozessual für sich nutzen können. Insgesamt scheint mir also unsere Aufgabe darin zu bestehen, dem Gericht klar zu machen, daß die Überhöhung der Parteien, die 30 Jahre lang auch in der Rechtsprechung betrieben worden ist, einer nüchternen Betrachtung der Funktion der Parteien weichen sollte.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Meyer,* ich darf Ihren ad hoc-Beitrag zugleich als Grundlagenbeitrag ausweisen und bitte, daß einer der folgenden Redner vielleicht auf diese provozierenden Äußerungen eingeht. Herr *Knemeyer,* Ihnen danke ich für Ihr Verständnis, insofern Sie Herrn *Meyer* vorgelassen haben; doch jetzt sind Sie an der Reihe.

Knemeyer: Herr *Meyer,* trotz Ihres Appells werde ich doch – dem Tagungsthema entsprechend – auf die Parteienstaatlichkeit eingehen. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, gestatten Sie mir aus der kommunalen Sicht eine grundsätzliche Ergänzung und zwei Anmerkungen zu Ihrem Referat, Herr *Stolleis.* Wenn von Parteienstaatlichkeit im Thema gesprochen wird, so ist zu konstatieren, daß die Kommunen zumindest seit dem letzten Jahrzehnt in dieser Parteienstaatlichkeit eingebunden sind. Unter diesem Aspekt bin ich, daß muß ich sagen, ein wenig enttäuscht darüber, daß dieser Tatsache so wenig Aufmerksamkeit in den Referaten gewidmet worden ist, zumal es doch hier eine ganze Reihe von Auswirkungen auch auf den kommunalen Bereich gibt. Es wären auch hier Krisensymptome aufzuzeigen. Lassen Sie mich nur eines benennen, das man vielleicht kennzeichnen könnte als die neue Zentralisation: In letzter Zeit ist festzustellen, daß parteipolitische Forderungskataloge, aufgestellt in den Parteizentralen

und von Parteitagen verabschiedet, den kommunalen Räten, ohne von den örtlichen Fraktionsvorsitzenden gelesen und auf die Relevanz für die konkrete Gemeinde befragt, zur Behandlung vorgelegt werden. Wenn aber kommunale Selbstverwaltung örtliche Probleme örtlich lösen soll, das ist ja Dezentralisation, so kann die Praxis der landesweiten Forderungskataloge nur zu leicht zu einer Gleichmacherei führen: Lenkung der örtlichen Demokratie durch die Parteizentralen. Diese „neue Zentralisation" verstößt gegen das System des 28 GG, wenn es nicht gelingt, daß man diesen Forderungskatalogen nur das zumißt, was sie haben dürfen, nämlich Anregungsfunktion. Und zwei kurze Anmerkungen zu Ihrem Referat, Herr *Stolleis,* eine erste zu These 23. So wenig die Diskussion in den Gemeinderäten eine Spielwiese der Demokratie ist und sein darf, so wenig darf, Herr *Stolleis,* der kommunale Bereich zu einem, ich zitiere, Experimentierfeld für die Einführung von Volksrechten in das parlamentarische System werden. Auch geglückte Experimente, Herr *Stolleis,* hätten nämlich keine oder nur geringe Aussagekraft für den Landes- oder Bundesbereich. Darum also keine Experimentierwiese, keine Spielwiese. Eine zweite Anmerkung, die nur ein Hinweis sein kann, zu einem unbeachteten Sonderaspekt. Das ist bitte keine Kritik, Sie konnten nicht alles ausschöpfen: Eine Konkurrenz zwischen Parteien und Wählervereinigungen hat besondere Auswirkungen auf die Parteienstaatlichkeit. Die beachtliche Position der Wählervereinigungen und ihre Relation zu den Parteien wurde bislang nicht angesprochen, obwohl sie das Bild der „Parteienstaatlichkeit" mitbestimmen. Das kann hier nur angedeutet sein. Ich möchte es bei diesem Aspekt belassen. Dankeschön.

Vorsitzender: Besten Dank, Herr *Knemeyer.* Als nächsten Redner rufe ich Herrn *Stettner* zu Fragen der „Methodik" auf. Bereithalten möge sich schon jetzt Herr *Gerhard Schmid* aus Basel.

Stettner: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte ein paar Worte zur Methodik der heutigen Themenstellung verlieren. Ich möchte mich nicht auslassen über den Befund, der vorgelegt wurde, obwohl ich ein Fragezeichen vielleicht doch anmerken möchte. Haben wir uns hier nicht mit Symptomen befaßt, die anderen westlichen, wesentlich älteren Demokratien – wenn ich die Schweiz jetzt ausnehme, die natürlich eine alte Demokratie ist – bereits bekannt sind und Erscheinungen darstellen, die unter Umständen dort als normal oder als zumindest in Kauf zu nehmen betrachtet werden? Unser Thema, Krisensymptome des Verfassungsstaats, scheint mir die Frage zu stellen nach einer Abweichung von einem Idealzustand, einem vorgestellten Idealzustand, und ich könnte jetzt ein paar Worte über Verfallshypothesen seit *Carl Schmitt* verlieren, die natürlich auch politisch

eingesetzt werden können. Aber wir dürfen nicht vergessen, daß hinter Verfallshypothesen eine hohe Idealität steht, die Hoffnung, der Glaube, ein Ideal auf Erden verwirklichen zu können. Ich selber bin da sehr skeptisch, und bei meinen Studenten bin ich immer einer, der warnt, sich zu sehr Idealen zu verpflichten. Ich erfahre dann meistens entweder erstaunte Blicke oder Widerspruch und gelte als Materialist vielleicht, oder noch schlimmer, als einer, der im Lebenskampf bereits die Waffen gestreckt hat. Gleichwohl glaube ich, Idealismus in Potenz getrieben, kann sehr große Gefahren heraufbeschwören. *Hölderlin* hat das erkannt, und ich meine, daß wir als Juristen, die wir gerade von Berufs wegen Idealisten sind, weil wir uns stets auf der Suche nach der Rechtsidee befinden, besonders in der Gefahr sind, pragmatische Gesichtspunkte zu verkennen. Das mag vielleicht für die deutschen Juristen in Potenz gelten, Herr *Oppermann* hat das, glaube ich, angesprochen, sehr wohltuend angesprochen, denn er sagte, daß man offensichtlich in der Schweiz manche Dinge sehr viel gelassener nimmt als wir Deutschen das gewohnt sein mögen. Ich möchte also jetzt hier in die Debatte einführen das bekannte Wort von der „brauchbaren Illegalität" und die Frage stellen, ob nicht manche dieser Dinge, die heute verurteilt worden sind oder zumindest unter Fragezeichen gestellt wurden, notwendig sind, damit dieses System überhaupt funktioniert. Müssen wir nicht Abstriche machen von unseren Idealen und gewisse Dinge in Kauf nehmen, die vielleicht nach dem Gedanken der Systemkonsistenz nicht zu vermeiden sind? Zum Schluß möchte ich noch darauf hinweisen, meine Damen und Herren, es scheint mir also eine große Gefahr zu sein, Parteien, die Organisationen darstellen, mit individual-psychologischen Maßstäben zu messen. M.E. erfahren Menschen, die in Organisationen zusammenarbeiten, und das berührt sich mit etwas, was wir im Gesprächskreis Verwaltungslehre bereits behandelt haben, eine Verfremdung. Organisationen agieren, sie reagieren anders, so daß wir nicht darauf verfallen sollten, die Parteien ermahnen zu wollen, derartiges ist ja auch angeklungen. Wir müssen sie beschneiden, aber wir können nicht erwarten, daß sie ihre überschießende Innentendenz von selbst aufgeben. Vielen Dank.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr *Stettner.* Nunmehr wird insbesondere aus spezifisch Schweizer Sicht Herr Kollege *Gerhard Schmid* Fragen des Themenkreises I. beleuchten. Dann soll Herr *Meessen* zum Stichwort „Verbände" folgen. Doch sehe ich gerne eben eine ad hoc-Meldung von Herrn *Krause*/Trier. Herr *Gerhard Schmid,* würden Sie sich bitte eine Sekunde, nein: zwei Minuten gedulden? Besten Dank.

Krause: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich fühle mich herausgefordert durch Herrn *Stettner* und seine Warnung, die

Parteien an einem Idealbild zu messen. Gewiß ist es problematisch, ein Element der Wirklichkeit, wie die Parteien, an einem Idealbild zu messen. Aber der Verzicht auf Maßstäbe ist noch viel bedenklicher. Wir müssen uns jedenfalls fragen, was die Parteien für das Gemeinwesen leisten sollen und was sie tatsächlich leisten, und ich glaube nicht, daß man diese Fragen damit erledigen kann, daß man den Vorwurf weltfremden Idealismus erhebt. Ein gewisses Maß an Idealismus, ein gewisses Maß an normativer Vorgabe, ob ethischer oder juristischer Natur, ist notwendig, und dieses Maß an normativer Vorgabe zu entwickeln, ist auch Aufgabe der Staatsrechtslehre. Das ist der erste Punkt, gegen den ich eine Erinnerung erheben wollte. Der zweite Punkt, zu dem mich Herr *Stettner* herausgefordert hat, ist seine Mahnung, wir dürften die Parteien nicht individual-psychologisch beurteilen. Das ist richtig; hier sehe ich aber ein wesentliches Gefahrenmoment, auf das bereits Herr *Wenger* hingewiesen hat. Wir messen den Parteien unausgesprochen die Aufgabe zu, bei der Artikulierung der Gemeinwohlvorstellungen mitzuwirken, die politischen Ziele zu formulieren, wobei wir einräumen, daß sie diese Aufgabe nicht ohne Einseitigkeit erfüllen können. Gerade insofern dürfen wir nicht idealisieren. Parteien können nicht das Allgemeinwohl als solches vertreten. Sie müssen Interessen in einer verengten Weise artikulieren, besonders partikular, keineswegs so, daß von vornherein jeder Widerstreit harmonisiert ist. Aber sie erfüllen gerade diese Aufgabe nicht mehr, denn es ist ein Phänomen von Organisationen überhaupt, daß das organisatorische Interesse das Sachinteresse überlagert. Konkret: Die Partei hat nicht nur das Interesse, ihr parteipolitisches Ziel, das durchaus ein partikulares Ziel sein kann, zu verfolgen und zu verwirklichen, sondern sie hat auch noch ein Interesse, sich selbst als Organisation zu erhalten. Dabei machen wir die Beobachtung – und ich sehe darin die größte Krise unseres Parteienstaates –, daß das Organisationsinteresse sich vordrängt und das eigentliche politische Interesse der politischen Parteien verdrängt, so daß die etablierten politischen Parteien letzten Endes nur noch daran interessiert zu sein scheinen, sich selbst als diese bestimmte Partei und dieses Parteiensystem, in dem sie sich einigermaßen eingerichtet haben, zu erhalten, und dabei das Interesse verlieren, eigentlich politische Ziele und Werte zu verfolgen. Man spricht auch von Machterhaltungsinteresse. Aber das ist weniger sinnvoll, denn Machterhaltung zielt auf Machtausübung und damit auf Inhalte. Das organisatorische Interesse kann jedoch offenbar auf Inhalte ganz verzichten.

Vorsitzender: Herr *Krause*, vielen Dank für Ihren spontanen Beitrag, der als solcher ja immer ein Körnchen „Salz" in die Diskussion bringt. Im übrigen gehören wir ja beide in etwa noch oder schon der-

selben Altersgruppe an, dem Frühjahr des „Herbstes des Mittelalters"; darum empfiehlt sich auch, daß wir beide möglichst viel Idealismus in uns tragen. Herr *Gerhard Schmid:* ich danke Ihnen, daß Sie mit Ihrem Beitrag gewartet haben, doch jetzt möchte ich Sie ums Wort bitten.

Gerhard Schmid: Ich möchte einsteigen beim Ansatz von Herrn *Hans Meyer* über die Domestizierung der Parteien, um dann zu einigen Besonderheiten des schweizerischen Systems hinüberzuführen. Wir haben eigentlich aus schweizerischer Sicht den Eindruck gewonnen, daß die deutsche Entwicklung des Umgangs mit den Parteien in Verfassung und Gesetz von einem durchaus vernünftigen und plausiblen Ansatz ausgegangen ist, aber soweit hinausgetragen wurde, daß man heute die Domestizierungsfrage aufwirft. Wir in der Schweiz könnten uns sehr wertvolle Domestizierungsmechanismen vorstellen, ja sie wirken bei uns präventiv. Die erklären nämlich sogar, daß wir über weite Strecken nicht einmal zu einem vernünftigen Ansatz gekommen sind. Und zwar ist der wirkungsvollste Domestizierungsmechanismus derjenige, daß Verfassungsartikel sowohl im Kanton als auf Bundesebene und zu großen Teilen, ich verkürze jetzt etwas, auch gesetzliche Regelungen einer plebiszitären Zustimmung bedürfen, daß der einzelne Bürger und Steuerzahler, darf man sagen, aufgerufen wird zu einem Votum über ein Wahlkampfkostenerstattungsgesetz oder Parteifinanzierungsgesetz oder Steuerabzugsgesetz. Das hat die unheimliche präventive Wirkung gehabt, daß man sich scheut, mit der Materie überhaupt anzutreten. Unser Problem liegt also beim vernünftigen Ansatz. Aber die Domestizierung ist, das ist ein Vorteil der plebiszitären Institutionen, gar kein Problem. Der Selbstbedienungsladen, wenn man das saloppe Wort gebrauchen darf, würde in dieser Form nicht existieren. Es ist eben sogar so, daß man sich gar nicht traut, isoliert mit dieser Frage des richtigen Umgangs mit den Parteien in Verfassung und Gesetz anzutreten. Nicht, daß wir nicht das Bedürfnis hierzu hätten, ein Nachholbedürfnis. Ein Beweis dafür ist, daß wir nicht nur gelassen abwarten, sondern daß wir dort, wo wir die Möglichkeit haben, etwa in neuen Verfassungen sowohl in den Verfassungsentwürfen auf Bundesebene als auch in den realisierten neuen Kantonsverfassungen, so von Herrn *Rhinow* maßgeblich beeinflußt in Basel-Land, im Aargau von Herrn *Eichenberger* geprägt, das nun nachholen. Weil die Erfahrung zeigt, daß die Ablehnungsschwelle beim Volk nicht so hoch ist, daß eine neue Verfassung wegen eines Parteienartikels als Ganzes verworfen wird. Aber wenn wir isoliert damit antreten müssen, ist das eine relativ ungemütliche Sache. Sie sehen, die Domestizierung spielt hier über die plebiszitären Institutionen präventiv, ganz nachhaltig in die schweizerischen Möglichkeiten hinein, und zwar soweit hinein, daß wir auch das Vernünftige nur mit Mühe tun können.

Vorsitzender: Haben Sie besten Dank, Herr *Schmid,* für Ihr Votum aus Schweizer und zugleich vergleichender Sicht. Wenn ich richtig aufgepaßt habe und die berühmte „Statistik" von *Hans Peter Ipsen* aus dem Archiv des öffentlichen Rechts des Jahres 1965 zum Thema „Wortmeldungen" in den Aussprachen unserer Vereinigung richtig „fortgeschrieben" denke, dann hat heute Nachmittag nun schon zum dritten Mal ein junger Kollege gesprochen, der *erstmals* in unserer Runde das Wort ergriffen hat. Solch frischer Mut freut natürlich jeden amtierenden Diskussionsleiter, und ich kann jeden Neuling zu solchen „Jungfernreden" auch weiterhin nur ermutigen. Ich rufe nunmehr die weiteren Wortmeldungen – thematisch geordnet – auf, zunächst zur Problematik „Verbände" schon seit längerem Herrn *Meessen,* dann schiebe ich als zusätzlichen Redner Herrn *Kaiser* ein; die nachfolgenden Herren bitte ich um Verständnis. Herr *Meessen,* vielleicht auch mit einem Blick auf die einschlägigen Thesen von Herrn *Schäffer* zum Verhältnis „Parteienstaat und Verbändestaat". Bitte.

Meessen: Es fällt mir schwer, zu den Referaten insgesamt kritisch Stellung zu nehmen; zumal bei dem Referat von Herrn *Schäffer* hatte ich den Eindruck, daß zur Gewichtsverteilung zwischen Parteienstaatlichkeit und Verbändestaatlichkeit zur österreichischen Szene genau das gesagt wurde, Herr Vorsitzender, was meinen eigenen Vorurteilen entspricht. Ein wenig überrascht war ich über die milde Bewertung des Verbändeeinflusses in der Schweiz, weil in der Schweiz die Initiativmöglichkeiten für Parteien doch ein wenig durch die Konkordanzprinzipien beschränkt sind. Herr *Stolleis* hat in seinem Referat der Verbändestaatlichkeit im Vergleich zur Parteienstaatlichkeit erhebliches Gewicht eingeräumt. Schon aus den Eingangsbemerkungen habe ich in Erinnerung, daß die wirklich Mächtigen die Industrie, die Verbände und die Medien seien, und wir lesen das auch in These II 7: „Gegenüber Verbänden sind die Parteien im Willensbildungsprozeß der schwächere Teil." Ich weiß nicht so recht, wie dies belegt werden soll. In meinen Augen agieren Verbände – wenn ich jetzt einmal Industrieverbände nehme und Kirchen und Gewerkschaften ausklammere – ganz wesentlich über Parteien. Sie unterlaufen nicht die Parteienstaatlichkeit, sondern sie nutzen sie. Verbände sind stets bereit gewesen, einmal im Hinblick auf die Legitimierung gegenüber ihrer Mitgliederschaft, aber auch zur Optimierung ihres Einflusses mit allen Parteien zusammenzuarbeiten. Sie müssen in dichter Folge mit verschiedenen Parteien zusammenarbeiten können. Sie müssen sogar gleichzeitig auf den verschiedenen Ebenen der Politik (kommunaler, Landes- und Bundesebene) mit verschiedenen Parteien zurechtkommen und haben hier, meine ich, durchaus mehr die Rolle desjenigen, der versucht, über die Parteien politische Initiativen zu lancieren. Verbände blockieren

sich auch gegenseitig. Den Parteien wird damit eine Schiedsrichterrolle zugespielt, und Parteien sind es schließlich, die im Parlament dann die Entscheidung zu verantworten haben. Auch Regierungsmitglieder müssen ihre Entscheidungen parteipolitisch verantworten. Insofern scheint mir nicht auf Anhieb plausibel, daß der Verbändestaatlichkeit ein Vorrang zukommen sollte, und ich würde auch meinen, daß die großen parteipolitischen Veränderungen in der Bundesrepublik 1969 und 1982 durchaus auch eine Änderung von Richtungen bewirkt haben. Wenn es die Verbände wären, die ohnehin die Macht haben, wäre alles beim alten geblieben.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Meessen.* Ehe ich Herrn *Kaiser* um das Wort bitte, noch eine eher technische Zwischenbemerkung zum weiteren Diskussionsverlauf. Ich möchte allmählich den Themenkreis I. abschließen, zu dem noch die Wortmeldungen der Herren *Bull* und *Dicke* vorliegen. Von Herrn *Dicke* ist, da er als Deutscher in der Schweiz lebt, wohl ein Vergleich der drei deutschsprachigen Verfassungsstaaten zu erwarten. Wer von den anwesenden Kollegen noch dringend zum Themenkreis I. sprechen möchte, den bitte ich unmittelbar jetzt um seine Wortmeldung, da ich sonst rasch auf das Themenfeld II. übergehen möchte. Doch jetzt: Herr *Kaiser,* bitte sehr.

Kaiser: Dem Verhältnis der Parteien zu den Verbänden ist in den drei Referaten mit Recht viel Raum gewidmet worden, weil die verfassungsrechtliche Bestimmung der Parteien und ihres Aktionsraumes in der Tat eine Klärung ihres Verhältnisses zu den Verbänden notwendig macht. Die Darstellung des besonders signifikanten österreichischen Modells durch Herrn *Schäffer* habe ich als besonders dankenswert in Erinnerung, und ich meine, dem könnte die Doktrin des Parteienstaates noch einige Anregungen abgewinnen. Nun ist mir aus dem Referat von Herrn *Stolleis* der Satz in Erinnerung, die Konstitutionalisierung des Verbändewesens sei mißlungen, und wenn ich den Satz richtig gehört habe, dann klang darin so etwas wie ein Bedauern mit. Eine Klärung dieses Sachverhalts wäre dankenswert.

Aus dem Referat von Herrn *Rhinow* habe ich gern entnommen, daß das Bestehen einer politischen und rechtsstaatlichen Kultur möglicherweise Verrechtlichung in bestimmten Bereichen entbehrlich macht. In seiner Ziffer IV 16 hat er mit Recht darauf hingewiesen, daß neue Bewegungen in der Schweiz ohne brachiale Radikalität auskommen, und er hat das als Ausdruck politischer Kultur bezeichnet. Der an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher schon geübten Kritik werde ich hinzufügen dürfen, daß in einem Teil der deutschen Presse mit berechtigter Besorgnis erörtert wird, ob die Entscheidung des Ersten Senats zu dem Thema Demonstrationen gu-

te Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung einer politischen Kultur geschaffen hat.

Vorsitzender: Haben Sie vielen Dank, Herr *Kaiser.* Herr *Bull* spricht jetzt als vorletzter Redner zum Themenkreis I. Ich darf die verehrten Kollegen auf den Zeitplan hinweisen: Um 17.30 Uhr möchte ich den drei Referenten Gelegenheit zu ihrem Schlußwort geben; ich bitte Sie alle, dies bei Ihren Planungen berücksichtigen zu wollen. Zum Themenkreis II. liegen bereits vier Wortmeldungen vor. Nun also Herr *Bull,* Hamburg. Ist „Hamburg" – wieder – richtig, Herr *Bull?*

Bull: Ja, Hamburg ist richtig. Hier ist mehrfach das Wort von der „Domestizierung der Parteien" gefallen. Ich möchte hinter dieses Wort ein großes Fragezeichen setzen. Ich glaube, wir sind nicht auf dem richtigen Wege, wenn wir den Denkansatz wählen, die Parteien müßten „domestiziert" werden. Domestizieren muß man wilde Tiere, gefährliche Gegner. Wir sollten uns nicht als Dompteure der Parteien fühlen, sondern uns vielleicht erinnern, welche unverzichtbare Funktion Parteien in unseren Staaten wahrnehmen. Ich bin der letzte, der Skandale, wie sie uns in bedauerlicher Vielzahl in letzter Zeit berichtet worden sind, gering einschätzte, und weiß, wie schwer diese Geschehnisse auf das Bild der Parteien im Volk drücken. Aber ich bin andererseits besorgt, wenn ein – hier auch schon negativ apostrophierter – Antiparteienaffekt sich wieder breitmachen sollte, und das Wort von der Domestizierung der Parteien scheint mir in eben diese Richtung zu führen. Ich bekenne, Mitglied einer politischen Partei zu sein, ohne daß ich jetzt andere dazu auffordern möchte, dies ebenfalls zu bekennen – wir wissen ja, daß aus den Reihen dieser Vereinigung mittels der politischen Parteien eine Reihe sehr wichtiger Funktionen in unseren Staaten besetzt worden sind, vom Bundespräsidenten angefangen bis zu Ministern und Staatssekretären; einige amtieren, andere sind emeritiert oder sonst in Ehren aus ihren Ämtern wieder ausgeschieden.

Ich glaube, wir sollten versuchen, einen anderen Denkansatz in bezug auf die politischen Parteien zu wählen, nämlich den der Verlebendigung. Herr *Stolleis* hat in seinem Referat die Richtung aufgezeigt: das große Defizit – und damit komme ich in einem kleinen Schritt schon auf das zweite Thema zu – liegt doch offensichtlich darin, daß die Parteien sich in allen Fragen der äußeren Ordnung, des äußeren Machtgewinns, der Finanzen, der Organisation und des Personals übernehmen, daß sie zuviel wollen, wie jede Organisation, das ist auch organisationssoziologisch leicht erklärbar. Aber die Parteien werden doch nach wie vor nötig sein; wenn es sie nicht gäbe, müßte man sie erfinden. Die verschiedenen Gruppeninteressen im Volke werden immer auch diese Form der Vermittlung brauchen und sie erzwingen, so

wie es die Verbände geben wird, in verschiedenen Abstufungen, auf verschiedenen Ebenen des politischen Geschehens. Deswegen gilt es, die Defizite der Parteien abzubauen, die Defizite an Programmklarheit und Programmwahrheit. In der vielzitierten Wende, die die FDP vollzogen hat, hin zu einer klareren Programmatik liegt ein solcher staats- und verfassungspolitisch positiver Schritt – und genauso in der klareren Zeichnung, die die „Grünen" von einem politischen Programm gegeben haben und fortlaufend geben, mit all den Vorbehalten, die man vielleicht inhaltlich dagegen haben mag. Die anderen beiden großen Parteien im deutschen politischen Geschäft sollten, meine ich, auch von uns hier aus diesem Forum heraus zu einer lebendigeren Sachdiskussion und Sacharbeit herausgefordert werden. Es stimmt ja nicht, daß sie sachlich so viel zum politischen Geschäft beitragen, zu den Entscheidungen, sondern sie sind ja weitgehend von der Bürokratie abhängig. Aber es würde zu weit führen, das jetzt auszuführen. Ich bitte also sehr darum, doch mit mir das Fragezeichen hinter dem Begriff „Domestizierung" aufzunehmen und vielleicht besser von einer Umlenkung und Verlebendigung des politischen Prozesses mittels der Parteien und durch die Parteien zu sprechen.

Vorsitzender: Danke sehr, Herr *Bull.* Herr *Dicke,* ein Kollege unseres heutigen, so gastfreundlichen Tagungsortes Freiburg, wird jetzt abschließend zum Themenkreis I. sprechen.

Dicke: Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich wollte einige Worte zur Frage der Vergleichbarkeit der drei Verfassungsstaaten miteinander verlieren. Entkrampfend vielleicht in einer anderen Weise, wie es Herr *Oppermann* gemeint hat. Natürlich wünschen wir uns alle Entkrampfung, aber die Reaktionen sind unterschiedlich, je nach dem, ob man ins Badewasser oder in einen Topf mit kochendem Wasser hineingreift, und da in der Schweiz sich viele Probleme nicht so hart, so scharf stellen, ist es auch leicht, daß es hier nicht ganz so verkrampft zugeht. Es sind mehrere Voten gefallen, man möge doch voneinander lernen. Das setzt voraus, daß die Systeme so vergleichbar sind, daß man voneinander übernehmen kann, und da denke ich nun an zwei Sätze, die mich haben aufhorchen lassen, heute morgen in den Referaten. Herr *Schäffer* hat gesagt, große Koalition, das geht zumindest nicht à la longue, das führt zur Erstarrung, da geschieht dann politisch nichts mehr. Und Herr *Rhinow* hat gesagt, die Konkordanzdemokratie, die wir in der Schweiz seit 1848 haben, also immerhin schon einigermaßen à la longue, das ist das einzig Wahre, die Konkurrenzdemokratie, die führt zu nichts, weil man keine langfristigen Problemlösungen anstreben kann. Ich glaube, beide haben Recht,

aber beide haben für ihr Land Recht. Es mutet mich, wo ich beide Systeme jetzt längere Zeit erlebt habe, riskant an, wenn man so sagt, ja, man sollte plebiszitäre Elemente, wie sie sich in der Schweiz bewährt haben, nach Deutschland übernehmen. Herr *Schmid* hat das sehr wohl geschildert: Man kann das hier in der Schweiz schon machen. Wenn das Gesetz nicht zustandekommt, weil das Volk es verwirft, dann handelt man halt ohne Gesetz. Oder im Notfall haben wir noch den extrakonstitutionellen Bundesbeschluß, wo man sich sogar über die Grundrechte hinwegsetzen kann. In einem solchen System, gut, da geht das sehr schön. Wenn man aber als gebranntes Kind das Feuer scheut und die Rechtsstaatlichkeit in einem Maße betont, wie das in der Bundesrepublik der Fall ist, und dann neben einem perfektionierten Gesetzesvorbehalt noch die plebiszitäre Bremse einbauen will, dann läuft der Karren unter Umständen überhaupt nicht mehr. Man muß diese unterschiedliche Ausgangslage auch irgendwie mit ins Kalkül einbeziehen.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen sehr, Herr *Dicke.* Ich eröffne nunmehr die Aussprache zum *zweiten* Themenschwerpunkt, wie ich ihn in meiner Eingangsgliederung umrissen habe. Lassen Sie mich nochmals einige Stichworte in Erinnerung rufen: „Krisensymptome?, Defizite im einzelnen, Spannungslagen." Strukturierende *Teil*gesichtspunkte könnten sein: Krisensymptome im *Bürger*bewußtsein wie „Parteiverdrossenheit", „Mitgliederschwund", sodann Krisensymptome im *staatlichen* Bereich bzw. ein Zuviel an Parteienstaat unter dem Stichwort „Expansion" der Parteien, ihre „Verstaatlichung", „Parteibuchwirtschaft"; schließlich Krisensymptome im *öffentlich-gesellschaftlichen* Bereich, d.h. in Rundfunk und Fernsehen, in parteinahen Stiftungen u.ä. Beim Themenkreis II. haben wir in der Bestandsaufnahme der Referenten ja sehr deutliche Unterschiede in den drei Ländern Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz erfahren können, sie sollten wir jetzt herausarbeiten bzw. nachzeichnen, vor allem auch, um eine Basis zu schaffen für den späteren Themenkreis III., d.h. die Frage nach „Abhilfen, nach welchen Maßstäben und Leitbildern und in welchen Formen?". Für den so skizzierten Problemkreis II. liegen bereits Wortmeldungen der Herren *Kriele, Meyn, Battis, Rauschning* und *Ipsen* vor, und zwar von *Jörn Ipsen,* es gibt ja jetzt *drei „Ipsen"* in unserer Vereinigung, heute ist freilich leider nur einer hier. Herr *Jörn Ipsen* möchte im Rahmen von II. zur „Parteifinanzierung" sprechen, und zwar im Sinne der Bestandsaufnahme. Herr *Hans-Peter Schneider* wird ebenfalls zur Parteifinanzierung das Wort ergreifen, dies aber im Rahmen des III. Themenkreises, nämlich im Sinne „rechtspolitischer Abhilfen". Beide Voten könnten sich so gut ergänzen. Den neuen Abschnitt unserer Diskussion wird jetzt Herr *Kriele* eröffnen. Leider sehe ich ihn nicht mehr im Raum, ich muß ihn daher

vorerst unbarmherzig von der Rednerliste streichen. Herr *Meyn* ist aber zum Glück anwesend, bitte jetzt Sie.

Meyn: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich möchte unter dem Stichpunkt Krisensymptome auf einen weiteren Punkt aufmerksam machen. Es sind bisher zwei Dinge genannt worden, zwei Aspekte, bei denen die Parteien ihre Machtfülle mißbrauchen, das ist die Ämterpatronage einerseits und die Parteienfinanzierung, zu der noch gesprochen werden wird, andererseits. Ich möchte, wie gesagt, auf einen weiteren Punkt aufmerksam machen, der nach meinem Dafürhalten auch in der gegenwärtigen aktuellen politischen Diskussion nicht die hinreichende Würdigung erfährt, insofern nämlich, als die Parteien schon vor den Ereignissen um die Parteienfinanzierung in eine Vertrauenskrise geraten sind. Es handelt sich um das leidige Thema der Wahlversprechen. Ich will hier nur das Stichwort Rentenlüge nennen, das die deutsche politische Öffentlichkeit sehr stark beschäftigt hat. Was kann man dagegen tun, wenn Wahlversprechen nicht eingehalten werden? Der Begriff der Repräsentation, das freie Mandat, scheint gegen jede Remedur zu stehen. Ich kann meine Vorstellungen zu einer Rekonstruktion der realen Repräsentationstheorie hier nicht ausbreiten und möchte nur auf folgendes hinweisen. Bei den Wahlversprechen, die gegeben werden, den Wahlthemen, die behandelt werden, handelt es sich, so sagen uns die Politikwissenschaftler, allenfalls um acht bis zehn Themen. Von diesen acht bis zehn Themen sind wiederum einige sehr konkret formuliert, andere werden eher vage gehalten. Hier bestehen nach meinem Dafürhalten zwei Aufgaben: der erste Punkt wäre, daß die Parteien ihre Vorstellungen sehr viel konkreter formulieren, als sie das gegenwärtig tun. Das könnte etwa mit Hilfe von Konditionalprogrammen geschehen, auch darauf kann ich nicht näher eingehen. Der zweite Punkt wäre, daß sie anschließend irgendwie gebunden werden müßten. Wie kann das geschehen? Ich habe den Referaten entnommen, daß einer Verrechtlichung nicht das Wort geredet wird, und ich möchte dem mit einer kleinen Einschränkung beipflichten. Verrechtlichung – nein, aber vielleicht Bindung auf einer anderen normativen Stufe. Ich bin da Herrn *Schäffer* für das Stichwort der Konventionalregeln sehr dankbar. Ob man die anzustrebende Bindung über Konventionalregeln erreicht, die Bindung als Naturalobligation bezeichnet, scheint mir nicht entscheidend zu sein. Aber ich glaube, daß auch unser Kreis dazu beitragen könnte, das Verständnis dafür zu wecken, daß Wahlversprechen einen normativen Gehalt bekommen, daß Wahlversprechen eingehalten werden müssen, auch wenn dies nicht justitiabel erscheint. Das gehört nach meinem Dafürhalten auch zur politischen Kultur im weiteren Sinne. Wenn solche Konventionalregeln formuliert werden könnten, wären die Parteien wechselseitig

stärker in der Lage, auf das Einhalten von Wahlversprechen zu achten; und nicht nur die Parteien wechselseitig, sondern auch die Parteien und Fraktionen in ihrem Wechselspiel, das ist ja keineswegs ein monolithischer Block. Wie das im einzelnen geschehen kann, ist natürlich noch vollkommen offen. Der Staatsbürger erwartet aber, und darf auch die Einhaltung der Versprechen erwarten, deshalb könnte hier vielleicht auf lange Sicht ein Verfassungswandel stattfinden. Für Konventionalregeln ist sicher die Geschichte der Bundesrepublik noch sehr jung, aber vielleicht gilt es einmal zu untersuchen, wo sich derartige Regeln bereits entwickelt haben. Andere Staaten – nicht nur Großbritannien – haben mit diesen Regeln gute Erfahrungen gemacht.

Einen Einwand möchte ich gleich ausräumen. Die alte Vorstellung vom general mandate ist in der Tat auch in Großbritannien beiseite geschoben worden – darauf hat der unvergessene *Ulrich Scheuner* gelegentlich hingewiesen. Dennoch glaube ich, daß man den Gedanken wieder aufgreifen sollte, deshalb, weil es auch dort die Parteien waren, die diese Vorstellung von der stärkeren Anbindung an den Wählerwillen hinwegdisputiert und vor allen Dingen hinwegpragmatisiert haben.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr *Meyn.* Da Herr *Kriele* als neues „werdendes Vorstandsmitglied" sicher nur wegen wichtiger künftiger Vorstandsgeschäfte abwesend bzw. unterwegs war und jetzt in den Saal zurückgekehrt ist, kann ich ihn nun doch bitten, seinen angekündigten Diskussionsbeitrag im Rahmen des Themenkreises II. zu leisten.

Kriele: In der parteienkritischen Literatur der 20er Jahre wurden die Parteien als Oligarchien beschrieben: die Mitglieder in der Hand der Parteiführung, die Fraktionsmitglieder in der Hand der Fraktionsführung. Das Gegenmittel, das angeboten wurde, war die Demokratisierung der Parteien. Dieses Problem ist heute gelöst, dafür ist ein anderes entstanden. Ich mache immer folgende Erfahrung: Wenn ich mit Parteimitgliedern spreche, auch mit Abgeordneten des Bundestages oder des Landtages, dann höre ich sehr oft folgendes: „Wir können ja nicht reden, wie wir denken"; „Du kannst es, weil Du völlig unabhängig bist und keine politischen Ambitionen verfolgst"; „Wir denken genauso wie Du, mach bitte so weiter, jemand muß das sagen, wir können das nicht." Wovor haben die Leute Angst? Nicht vor der Führung, sondern vor der Basis. Die Abgeordneten haben Angst vor der Basis, die sie wieder aufstellen soll, und die anderen Parteimitglieder haben Angst vor der Basis, die die Parteigremien wählt, wo sie Einfluß haben wollen. Die Basis wiederum ist sehr weitgehend manipulierbar und nicht so demokratisch in dem idealen Sinn, wie man sich das in der parteienkritischen Literatur der 20er Jahre gedacht hat: daß, wenn schon nicht das Volk, dann die Parteienmitgliedschaft dort entschiede. Es

gibt verschiedene Techniken, mit denen die Entscheidungen kleinen Cliquen in die Hand fallen. Da gibt es z.B. die Nach-Mitternacht-Entscheidung, wo all die Leute, die im Beruf stehen und morgens arbeiten müssen, nicht mehr teilnehmen, da gibt es die Vorbesprechungen. Man muß sehr viel Bier und Zigarettenrauch vertragen und lange Abende in Kontaktpflege verbringen. Das können natürlich Leute, die im Berufsleben stehen oder die sonst Persönlichkeiten sind und was zu tun haben, schlechterdings nicht. Dadurch entsteht eine zunehmende Tendenz zum Berufspolitikertum. Das wird uns, glaube ich, ganz anschaulich, wenn wir uns einmal die 50er Jahre vergegenwärtigen, wo in allen Parteien – unabhängig davon, wie wir sie politisch bewerten – viele Leute den Goldglanz der Persönlichkeit an sich hatten: gestandene Männer mit Lebenserfahrung und Moralität und Hintergrund.

Grabitz: Und gestandene Frauen.

Kriele: Und gestandene Frauen, ja. Wir haben Leute, die auch deshalb abhängig sind von der Basis, weil sie als Abgeordnete sehr viel mehr verdienen, als sie in einem Privatberuf verdienen würden und die sich langfristig verpflichten mit Bausparverträgen und ähnlichem. Die sind darauf angewiesen, unter allen Umständen mit den betreffenden Cliquen, die letztendlich die Entscheidung in der Hand haben, gut zu stehen, während andere, die im Berufsleben sehr erfolgreich sind und gut verdienen, nun wieder zu wenig bekommen als Abgeordneter, als daß sie Interesse an einem Mandat haben könnten (abgesehen davon, daß sie ohnehin kaum gefragt sind). Solche Vorgänge führen zu einer gewissen Mediokrität im Parteienwesen und damit in der ganzen Politik. Deswegen habe ich es etwas bedauert, Herr *Stolleis,* daß Sie in Ihrem abgerundeten und schönen Referat die rechtspolitischen Remedien, die man erwägen könnte, hier etwas kurz abgetan haben. Zum Beispiel könnten „primaries", also die Vorwahlen – sei es die Beteiligung der gesamten Parteibasis, unabhängig von den Cliquen, oder auch der Bevölkerung an der Aufstellung von Kandidaten – unter Umständen doch etwas nützen. Was auch nützen könnte, wäre ein Recht des Parteivorstandes, eine Reihe von guten Listenplätzen nach eigenem Gutdünken und unabhängig von der Parteibasis zu besetzen. Dafür spräche, daß man in den verschiedenen Arbeitskreisen und Ausschüssen Experten haben muß, daß die Fraktionen durch die Wahl aber oft sehr zufällig besetzt sind. Den Einwand der demokratischen Struktur der Partei könnte man vielleicht mit dem Argument abwehren, daß der Parteivorstand schließlich demokratisch gewählt ist. Meine Erfahrung ist jedenfalls, daß der Parteivorstand im großen und ganzen mehr Sinn für Qualität, mehr Offenheit und mehr Toleranz hat als die Basis, weil er nämlich den Sieg bei den Wahlen und deshalb die Popularität

im ganzen Volk im Blick hat. Den einzelnen Abgeordneten ist es mitunter weniger wichtig, ob sie bei der Mehrheitspartei oder bei der Minderheitspartei sind, jedenfalls wenn sie ohnehin nicht zu den Ministrablen gehören. Manch einem kommt es nur darauf an, wieder in den Bundestag zu kommen, und den Cliquen in der Parteibasis kommt es vor allem darauf an, daß sich gewisse einseitige Interessen oder ideologische Gesichtspunkte durchsetzen.

Vorsitzender: Haben Sie besten Dank, Herr *Kriele.* Zum Themenkreis II. mögen sich jetzt die Herren *Rauschning* und *Wielinger* bereit halten, auch Herr *Jörn Ipsen,* auf dessen Stichwort „Parteienfinanzierung (Bestandsaufnahme)" unmittelbar Herr *Hans-Peter Schneider* folgt, der den Themenkreis III. im Sinne einer „rechtspolitischen Abhilfe" eröffnen könnte. Zunächst aber Herr *Rauschning,* bitte sehr.

Rauschning: Ich möchte Herrn *Krieles* Ausführungen zur Parteimitgliedschaft und zur Basis noch vertiefen und an das anknüpfen, was Herr *Rhinow* den circulus vitiosus nannte. Die Partei wird bestimmt von ihren Mitgliedern, und wenn die aktuellen Mitglieder einer Partei jemandem nicht attraktiv erscheinen, dann ist es auch nicht attraktiv, der Partei beizutreten. Und da die tragenden Parteien heute Mitgliederparteien oder Volksparteien sind, sind sie doch wohl – und Herr *Kriele* hat manche Seiten davon aufgezeigt – demokratischer und in einem höheren Grade auf Gleichheit aller Mitglieder begründet, als wir es zur Kenntnis nehmen. Das führt dazu, daß viele Persönlichkeiten, die in den Parteien führend sein und sie mit tragen könnten, sich von den Parteien fernhalten. Es wäre interessant, hier eine geheime statistische Umfrage darüber zu machen, wer denn von uns in einer Partei tätig ist oder wenigstens Beiträge zahlt, und wir könnten sehen, ob denn der Organisationsgrad etwa im Kreis von Fachleuten höher ist als der in der Bevölkerung. Ich meine, daß das Fernbleiben z.T. auch mit daran liegt, daß viele ihre besonderen Fähigkeiten in einer Partei nicht gefragt sehen, was vielleicht mit dem Fernbleiben von Eliten oder auch mit einer Reserve gegenüber der demokratischen Gleichheit in unseren Volksparteien zu tun hat. Wenn wir das weiterführen, dann sollten wir uns fragen, was denn den Bürger, Herr *Stolleis,* bewegen soll, in eine Partei einzutreten? Ich erinnere mich an eine parteiinterne Diskussion über die Frage, wie hoch denn die Beiträge seien, und ob sie nicht erhöht werden sollten, in der ein durchaus gebildeter Mann aufstand und sagte: „Was bietet mir die Partei für diesen Beitrag?" Der Bürger fragt also heute „Was kriege ich dafür?" So denken viele vielleicht selbstbezogener, als wir das in der Theorie wahrhaben wollen. Aber wir müßten wohl anerkennen, daß die meisten Parteimitglieder Beitrag und Einsatz schlicht ausschließlich als Dienst leisten. Die 2 Mil-

lionen Mitglieder, von denen hier gesprochen wird, können nicht alle Abgeordnete, Parteichefs oder Funktionäre werden, und es ist Einsatz doch auch am Allgemeinwohl, und zwar für die meisten ohne irgendeine Gegenleistung, und sei es an Ehre, abgesehen von Gut. Und selbst all diejenigen, die sich zur Steigerung des Selbstbewußtseins, aus Selbstbestätigung oder sogar aus beruflichen Gründen einsetzen, auf die sind die Parteien und sind auch wir angewiesen. Wie können wir erwarten, daß dieser ganze Bereich völlig selbstlos getragen wird? Wir müssen zur Kenntnis nehmen, daß eine Partei so gut und auch nur so schlecht ist – Herr *Schäffer* hat das Wort gebracht –, wie eben die Bürger, und wir müssen uns eben klarmachen, daß wenn wir eine Krise der Parteien sehen, es auch eine Krise des Öffentlichen und eine Krise des Einsatzes für die Öffentlichkeit ist. Ich danke sehr.

Vorsitzender: Vielen Dank für Ihre Intervention, Herr *Rauschning;* nunmehr hat Herr *Wielinger* aus Graz das Wort.

Wielinger: Als Österreicher komme ich aus jenem Land Europas, in dem, verglichen mit den übrigen demokratischen Ländern, die Parteienstaatlichkeit, wenn man darunter Macht und Einfluß der Parteien im Staat versteht, am stärksten entwickelt ist. Ich könnte daher zum Thema „Krisensymptome des Parteienstaates – Kritik am Parteienstaat" aus dem Stegreif ein abendfüllendes Referat halten; aber haben Sie keine Angst, ich werde mich an meine Zeitbegrenzung halten. Ich möchte nur ein Moment herauspicken, das mein Landsmann, Professor *Wenger,* schon angesprochen hat, nämlich den Machterhalt als Selbstzweck. Dies wird deshalb zum Problem, weil Parteien weithin gar nicht mehr versuchen, Lösungen für anstehende Probleme zu finden, sondern sich ausschließlich darauf konzentrieren, mit allen Mitteln der Demoskopie nach Zuckungen in der Wählerphysiognomie zu forschen, um ja rechtzeitig darauf reagieren zu können. Probleme werden dann nicht mehr als Sachfragen behandelt, sondern nur als Reaktion auf eben dieses Zucken in der Wählerphysiognomie. Und das führt sehr oft zu einer Flucht vor den Problemen in die Phrase und ins Pathos. Ich möchte dies als ein für die österreichische Parteienstaatlichkeit besonders typisches Krisensymptom bezeichnen. Wie es sich diesbezüglich in anderen Ländern verhält, ist mir nicht genau bekannt. In Österreich ist es jedenfalls ein Alarmzeichen, wenn diese Flucht ins Pathos sich im positiven Verfassungsrecht niederschlägt; wenn in unser traditionell nüchternes Verfassungsrecht dann plötzlich schöne Erklärungen hineinkommen wie: „Burgenland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Burgenland gründet auf der Freiheit und Würde des Menschen; es schützt die Entfaltung seiner Bürger in einer gerechten Gesellschaft", oder „Das Land Niederösterreich hat in seinem Wir-

kungsbereich dafür zu sorgen, daß die Lebensbedingungen der niederösterreichischen Bevölkerung gewährleistet sind". Derartiges ist bisher nur auf Länderebene geschehen. Wenn so etwas passiert, kann man aber mit Sicherheit annehmen, spätestens ein Jahr darauf platzt in dem Land ein Skandal um die Parteienfinanzierung.

Ich möchte mir nicht anmaßen, Remedien anbieten zu können, ich möchte aber an Sie, meine verehrten Kollegen, eine Bitte aussprechen. Gerade die Stimmen aus der Wissenschaft werden – ich meine, nicht nur in Österreich – im Kreis der Politiker oft sehr hoch gewichtet. Bitte leisten Sie dieser Flucht ins Pathos und damit einer Flucht in die Unehrlichkeit nicht unbedacht Vorschub.

Vorsitzender: Haben Sie besten Dank, Herr *Wielinger,* für diesen österreichischen Beitrag. Da die Zeit es erlaubt, kann ich Gelegenheit nehmen, an den unvergessenen, viel zu früh verstorbenen Grazer Staatsrechtslehrer *Gustav E. Kafka* zu erinnern. Er hat in seinem Wiener Referat über die „verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat" im Jahre 1958 als Leitsatz 7 die noch heute bedeutsame These formuliert: „Der ‚Parteienstaat' ist ein Staat, in dem die in geordnetem Wettkampf errungene Autorität über einen Teil des Volkes die Zwangsgewalt über das ganze Volk für eine bestimmte Dauer zur Folge hat." Sie sehen hier, verehrte Kollegen, eine gewisse Kontinuität der Fragestellung. Zum Themenkreis II. rufe ich jetzt Herrn *Zeh* auf.

Zeh: Vielen Dank, Herr Vorsitzender, daß Sie mich jetzt noch hereingenommen haben; ich wollte etwas Grundsätzliches fragen zur Genese dieser Krisensymptome. Es sind ja Krisensymptome, die eigentlich diskutiert und in die allgemeine Auseinandersetzung gebracht worden sind von genau denjenigen, deren Zustand sie angeblich beschreiben, nämlich von den Parteien. Und dies im Zusammenwirken mit jenen Journalisten und Medien, die angeblich ihrerseits voll in der Hand der Parteien sind. Genau in diesem Zusammenwirken hat sich abgespielt die Kritik an der Parteienfinanzierung, an der Situation der parteinahen Stiftungen, an den Wahlversprechen, an den anderen Erscheinungen. Die ganze Kette der Themen besteht weithin aus solchen Argumenten, die Parteien sich gegenseitig vorwerfen, um sich miteinander auseinanderzusetzen. Der Streit z.B., ob Parteien sich amnestieren in der Frage der Spenden, ist von Parteien gegeneinander hochgespielt worden und von Journalisten mit großer Begeisterung in die Medien getragen worden, und wir reflektieren jetzt diese unterhaltsame Diskussion hier. Ich frage mich, ob mit diesen sog. Krisensymptomen, die von den Betroffenen aufgebracht und zum Gegenstand unserer Beschäftigung gemacht worden sind, etwas Wichtiges beschrieben wird.

Ich sage nicht, daß es nicht interessant wäre. Ich weiß nur nicht, ob es etwas sagt. Und wenn nun noch die Frage der Rekrutierung des Personals der Fraktionen dazukommt, dann muß man daran erinnern, daß die Klage, man habe vor 10, 15 Jahren hervorragende Persönlichkeiten im Bundestag gehabt, auch schon sehr alt ist. In den 60er Jahren hat man ebenfalls gesagt, in den 50er Jahren waren da hervorragende Persönlichkeiten und bodenständige Leute mit praktischer Erfahrung vertreten, in den 70er Jahren waren es dann die in den 60ern. Sie sagen es geht abwärts, aber im Gefühl des Zeitgenossen geht es immer abwärts. Gerade diese Grundeinstellung: es waren früher andere Leute im Parlament, die kommt eigentlich immer wieder, und ich bin nicht ganz sicher, ob wir damit etwas Aussagekräftiges beschreiben, um den Parteienstaat in die Krise zu verurteilen. Ich habe im ganzen das Gefühl, man müßte das etwas milder sehen und vielleicht davon ausgehen, daß es so sehr viel anders wahrscheinlich nicht sein kann. Darin bestärkt mich ein Vergleich der drei Darstellungen. Im Grunde sind die Topoi, die genannt worden sind – ob für die Schweiz, mit etwas anderer Bewertung, oder für Österreich, mit stark ähnlicher Bewertung –, die Themen und die Topoi sind eigentlich die gleichen. Und wenn es in so verschiedenen politischen Kulturen das gleiche ist, dann stellt sich ja doch die Frage: Entweder es steckt etwas anderes dahinter, oder es ist relativ tolerabel und mehr dem Bereich der politischen Auseinandersetzung zuzuordnen.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen sehr, Herr *Zeh*. Die derzeitige Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland war ein zentrales, kritisch beleuchtetes Thema des Referates von Herrn *Stolleis*. Ich möchte jetzt bitten, auf diesen Komplex näher einzugehen, und zwar in doppelter Hinsicht: im Sinne einer „Bestandsaufnahme" wird Herr *Jörn Ipsen* sprechen; im Sinne einer Rechtfertigung der neuen Parteienfinanzierungsregelung wird, so darf man vermuten, Herr *Hans-Peter Schneider* argumentieren; er hatte ja die Ehre, in seiner Person sich und unsere Vereinigung im Rahmen der beim Bundespräsidenten *Carstens* eingerichteten hohen Kommission in Sachen Parteifinanzierung zu „vertreten". Zunächst hoffe ich, daß Kritik von Herrn *Jörn Ipsen* kommen wird: sozusagen als „Vorlage" zu Herrn *Schneiders* angekündigtem Votum.

Jörn Ipsen: Schönen Dank, Herr Vorsitzender. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich bedauere, mich dem Appell von Herrn *Zeh* um etwas Milde versagen zu müssen, ich möchte im Gegenteil eine gewisse Schärfe in die Diskussion hineinbringen, wobei ich vorweg ein grundsätzliches Einverständnis mit den Thesen 15 und 16 von Herrn *Stolleis* bekunden möchte. Das Problem ist in der Tat – Herr

Meyer hat das schon angedeutet –, daß hier Gesetzgebung in eigener Sache geübt wird. Es macht betroffen, daß sich die Parteien weder aus Rücksicht auf die politische Kultur noch aus Rücksicht auf die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts daran haben hindern lassen, das System der Parteienfinanzierung zu perfektionieren. Obwohl die Urheberschaft unverdächtigerweise bei einer neutralen Kommission lag, möchte ich meine eigenen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieses Finanzierungssystems nicht unterdrücken. Und ich möchte mich daran auch nicht durch einen vorgeblichen Pragmatismus oder durch eine übertriebene Milde hindern lassen. Insbesondere die Wiedereinführung der seinerzeit vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig gehaltenen Höchstgrenzen bei der steuerlichen Berücksichtigung von Parteispenden erscheint mir problematisch. Es will nicht recht einleuchten, warum ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit – und der liegt hier deutlicherweise vor – durch Ausgleichszahlung sollte geheilt werden können, abgesehen davon, daß von diesen Ausgleichszahlungen nicht alle Parteien profitieren. Offenbar war aber die steuerliche Begünstigung der Parteispenden conditio sine qua non dieser neuen Regelung, so daß wir jetzt um das Kuriosum bereichert sind, daß zum einen der Staat bei den Parteispenden auf Steuern verzichtet, zum anderen aber diesen Steuerverzicht wiederum durch direkte Zuwendung ausgleicht. Jede Partei nämlich wird auf diese Weise im Verhältnis zu den Zweitstimmenergebnissen an einen Teil von 40% des höchsten Spenden- und Beitragsaufkommens herangeführt, gleichgültig um was für eine Partei es sich handelt. 40% ist der fiktive Steueranteil, den man zugrundelegt. Es fragt sich, warum die Parteien unter diesen Umständen noch um Mitglieder bemüht sein sollten, weil sie ohnehin einen Betrag von 40% der Partei mit der höchsten Mitgliederzahl und dem höchsten Spendenaufkommen sicher sein können. Die Folge dieses neuen Finanzierungssystems ist eine weitere Verstaatlichung der Parteien, nicht aber in dem Sinne, daß der ohnehin von den Parteien dominierte Staat auf die Parteien nun einen illegitimen Einfluß ausübte. Parteienstaatlichkeit kann nämlich auch bedeuten, daß die politischen Parteien ihre Verankerung in der Gesellschaft verlieren und zu staatlich alimentierten Wahlorganisationen denaturieren. Je höher der Anteil der staatlichen Finanzierung am Gesamtbudget der Parteien ist, desto geringer ist die Notwendigkeit, sich dieses m.E. notwendigen Rückhalts in der Gesellschaft zu versichern. Die 50%-Grenze, die das Bundesverfassungsgericht für den Staatsanteil gezogen hat, darf ja eher als großzügig bezeichnet werden; allerdings zeichnet sich nun der Versuch ab, die unmittelbaren Zuwendungen in Gestalt des Chancenausgleichs aus dem Staatsanteil herauszunehmen. Das hat zur Konsequenz, daß Wahlkampfkostenerstattung gegen Ausgleichszahlungen aufgewogen werden, in beiden Waagschalen sich also unmittelbare

staatliche Zuwendungen befinden. Meine Damen und Herren, ich hoffe, daß das Bundesverfassungsgericht das nicht hinnehmen wird. Schönen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Jörn Ipsen.* Ich eröffne jetzt den Themenkreis III: „Abhilfen gegen ein Zuviel an Parteienstaat im Interesse der Begrenzung der Negativfolgen." Dabei ersuche ich die Redner, zwischen den drei deutschsprachigen Verfassungsstaaten differenzieren zu wollen, die drei Referate haben ja aufgrund des unterschiedlichen „Materials" unterschiedliche Positionen eingenommen. Bei Herrn *Stolleis* war wohl der kritische Akzent am schärfsten ausgeprägt, er hat auch engagiert entsprechende Abhilfen rechtspolitischer Art vorgeschlagen; Herr *Schäffer* war für Österreich etwas weniger, aber doch auch kritisch, er lag sozusagen „in der Mitte"; am wenigsten Grund nach „Abhilfen" zu fragen gab und gibt in den Augen von Herrn *Rhinow* die glückliche Schweiz. Wie dem auch sei, die „Grenzüberschreitung", die jetzt zum Themenkreis III. fällig ist, nimmt für das Stichwort „Parteienfinanzierung" nun Herr *Hans-Peter Schneider,* Hannover, vor.

Hans-Peter Schneider: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, es wird Sie sicher nicht überraschen, daß ich mich beim Thema „Parteienfinanzierung" zu Wort gemeldet habe. Allerdings muß ich die Erwartungen des Herrn Vorsitzenden enttäuschen. Ich habe mich weder zu Wort gemeldet, um hier die Vorschläge der Präsidentenkommission zu rechtfertigen, noch bin ich dort als Vertreter dieser Vereinigung tätig geworden, sondern in meiner eigenen Person, und auch nicht als Abgesandter irgendeiner Partei. Ich habe mich da völlig unabhängig gefühlt, und wir haben auch unabhängig beraten und entschieden. Wir waren keiner Pression oder irgendwelchen Einflußnahmen ausgesetzt, auch wenn man natürlich gewisse Erwartungen an uns gerichtet hat, die uns nicht verborgen geblieben sind.

Nun zunächst zu den Vorschlägen von Herrn *Stolleis.* Aufgeregt, oder besser gesagt: angeregt, Herr *Stolleis,* hat mich Ihre Formulierung vom „Kartell der Süchtigen". Dies läßt ja den Schluß zu, daß Geld auf die Parteien wie eine Droge wirkt. Da kommt man sich als Mitglied einer solchen Kommission schon fast wie ein „Dealer" vor. Betrachten Sie mich also bitte nicht als jemanden, der nur daran mitgewirkt hat, an die Parteien mehr Geld zu verteilen. Wir in der Kommission haben eigentlich eine ganz ähnliche Vorstellung gehabt, Herr *Stolleis,* wie Sie, nämlich uns ein Mischsystem auszudenken, bei dem das Verhältnis von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und Wahlkampfkostenerstattung gleich gewichtet ist, die drei genannten Finanzierungsarten bei allen Parteien also je ein Drittel ausmachen, um auf der einen

Seite Staatsunabhängigkeit zu garantieren, andererseits aber auch den Spendenanteil nicht über Gebühr wachsen zu lassen. Zur Probe aufs Exempel haben wir unsere Vorschläge einmal bis auf das Jahr 1967 zurückgerechnet und sind zu dem Ergebnis gekommen, daß unter Zugrundelegung der jetzigen Regelung die Abweichung von dieser Drittelvorgabe an Spenden, Mitgliedsbeiträgen und staatlicher Finanzierung bei allen Parteien (mit Ausnahme der „Grünen" und der NPD) unter 5 v.H. gelegen hätte. Dies hat bei uns zunächst einmal eine gewisse Plausibilität erzeugt, vorbehaltlich aller Zweifel, die man bei solchen Rückrechnungen und Simulationen dann immer noch hat.

Im übrigen halte ich Ihren Vorschlag in These 24 d, Herr *Stolleis*, nur Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden steuerlich zu begünstigen, für völlig unpraktikabel und lebensfremd. Denn man wird erstens sagen müssen: Mitgliedsbeiträge und Spenden sind nicht voneinander zu trennen oder zu unterscheiden, sogar schon nach den Parteistatuten nicht, die Monatsbeiträge, freiwillige „Sonderbeiträge" oder „Umlagen" vorsehen. Im übrigen muß man wissen, daß die Parteien ihre Beitragstabellen noch oben öffnen können; die CDU hat dies schon getan. Man kann dort also durchaus einen Mitgliedsbeitrag von 10 Millionen Mark im Jahr leisten. Deswegen nützen alle diese Vorschläge, die auf Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden als vorrangig zu fördernder Finanzierungsquelle der Parteien abstellen, nichts, wenn man nicht Grenzen zieht. Wenn man nicht sagt: Mitgliedsbeiträge pro Jahr beispielsweise nur bis maximal tausend Mark. (Ich lasse mal die Problematik der Spenden und ihrer steuerlichen Begünstigung völlig außer Betracht.) Dies zu kontrollieren, ist aber absolut unmöglich. Etwa den Rechnungshof nachprüfen zu lassen, ob jedes Mitglied einer Partei nicht mehr als tausend Mark im Jahr an Beiträgen gezahlt hat, diese Idee können Sie, glaube ich, noch nicht mal der Öffentlichkeit plausibel machen, geschweige denn den Parteien selbst.

Nun, welche Lösungen gibt es? Wir haben in der Kommission vor allem das Ziel verfolgt, künftig Umwegfinanzierungen auszuschließen, und deshalb vorgeschlagen, auf der einen Seite bei der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen großzügig zu verfahren, auf der anderen Seite die dadurch entstehenden Ungleichheiten nachträglich im Wege des *Chancenausgleichs* zu beheben und zu kompensieren. Ich bin nach wie vor der Meinung, daß dieser Chancenausgleich verfassungsgemäß ist und namentlich im Verhältnis der Parteien untereinander die durch die Steuerbegünstigung erlangten unterschiedlich hohen Vorteile vollständig ausgleicht.

Im übrigen wirkt dieser Chancenausgleich auch mäßigend und dämpfend auf allzu hohe Spendenerwartungen der Parteien selbst. Tatsächlich ist ja in den letzten beiden Jahren ein erheblicher Rückgang der Spendeneinnahmen von Parteien zu verzeichnen. Das mag

verschiedene Gründe haben. Immerhin war aber doch sogar Herr *Ipsen* eben ganz sicher, daß der Chancenausgleich dazu führe, die Parteien von Mitgliederwerbung, d.h. natürlich auch von Spendenwerbung, eher abzuhalten, weil jeder Beitrag oder jede Spende in Höhe des Steuervorteils zugleich der gegnerischen Partei zugutekomme. Man kann doch nicht einerseits sagen, der Chancenausgleich bewirke, daß die Parteien sich nicht mehr um Mitglieder und Spenden bemühen, auf der anderen Seite aber wie Herr *von Arnim* ganz exorbitante Spendensummen nennen, die nach der Neuregelung die Parteien dann künftig zu erwarten hätten. Diesen Prognosewiderspruch bei den Kritikern des Chancenausgleichs vermag ich nicht zu begreifen. In Wirklichkeit wird heute durch den Chancenausgleich ein viel höheres Maß an Chancengleichheit der Parteien hergestellt, als es jemals bestand oder bestehen würde, wenn es für Mitgliedsbeiträge oder Spenden überhaupt keine Steuerbegünstigungen gäbe.

Lassen Sie mich zum Schluß noch folgendes sagen: Ich halte das Problem der Parteienfinanzierung letzten Endes für unlösbar. Ich bin mit vielen der Meinung, mit Herrn *Stern,* Herrn *Grimm* und anderen, daß hier „Regelungen" wenig helfen, und zwar – vom generellen Verrechtlichungsdilemma abgesehen – aus zwei zusätzlichen Gründen: Erstens öffnet jede Regelung neue Umgehungswege und wirft strukturell neue Kontrollprobleme auf. Und zweitens: Bei dieser Materie können sich die Parteien nur auf dem *größten* gemeinsamen Nenner einigen, weil ihre Interessen so divergent sind, daß sie immer – und das ist gleichfalls strukturbedingt – nur auf einem maximalen Anspruchsniveau, dem *höchsten* „Ausstattungsstandard" sozusagen, überhaupt konsensfähig sind. Regelungen, die unter diesem doppelten Strukturvorbehalt stehen, sind natürlich immer angreifbar und problematisch. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Hans-Peter Schneider.* Ich hörte während Ihres Votums einige – im guten Sinne – noch unartikulierte Zwischenrufe zu Ihren Ausführungen zum Thema „Chancenausgleich". Vielleicht verdichten sich diese Zwischenrufe noch zu dem einen oder anderen Spontan- oder gar Grundsatzbeitrag. Mit Freude sehe ich eben eine ad hoc-Meldung von Herrn *Meessen* kommen. Herr *Stolleis* hält sich im Interesse anderer Redner zurück. Er wird in seinem Schlußwort gewiß gerne auf Herrn *Schneider* eingehen.

Meessen: Herr *Schneider,* zu dieser Rückrechnung auf 1967 stellt sich die Frage, ob das staatliche „Drittel" nicht nur die Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung, sondern auch den staatlichen Steuerverzicht bei der Spendengewährung und den staatlichen Chancenausgleich umfaßt.

Vorsitzender: Besten Dank. Glücklicherweise sind weitere ad hoc-Gegenvoten angekündigt: die Herren *von Arnim, Wahl* und *Kirchhof.* Welcher Herr *Kirchhof* meldet sich? Wir haben ja seit gestern zwei „Kirchhöfe" in unserer Vereinigung. Gemeldet hat sich offenbar Herr *Paul Kirchhof,* Heidelberg, also „ der Ältere". Besten Dank. Jetzt also Herr *von Arnim.*

v. Arnim: Herr *Schneider* hat mich direkt angesprochen mit den angeblich exorbitanten Zahlenbeispielen. Ich darf ein Beispiel, das ich in diesem Zusammenhang oft verwendet habe, nennen. Die steuerliche Spendenbegünstigung ist meines Erachtens der Dreh- und Angelpunkt für die Verfassungswidrigkeit der Neuregelung. Das Beispiel in diesem Zusammenhang: Jemand hat 20 Millionen Jahreseinkommen, er darf davon nach der Neuregelung 5% steuerlich begünstigt spenden, das wäre eine Million. Wenn er eine Million spendet, spart er allein an Einkommensteuer – er ist ja in der Höchstprogression (Höchstsatz 56%) – 560.000 Mark. Demgegenüber spart ein kleiner Spender nur einen Promilleanteil dieser Beträge. Das ist das Beispiel. Ich halte es nicht für unrealistisch, Herr *Schneider.* Wir haben, wie wir inzwischen ja zur Genüge wissen, Parteispenden in der Größenordnung von einer Million und mehr, bloß war der Unterschied, daß sie bisher nur über schwarze Kassen, also auf illegale Weise steuerlich gegünstigt werden konnten. Die Neuregelung bewirkt nun, daß Parteispenden in dieser Größenordnung ganz legal und ohne Tricks steuerlich begünstigt werden. Man ist nicht mehr darauf angewiesen, das mit „wg."-Listen zu kaschieren. Die Neuregelung ist verfassungswidrig, hauptsächlich weil durch sie nicht nur die Chancengleichheit der Parteien tangiert wird, sondern vor allem die Chancengleichheit der einzelnen Bürger. Diese ist z.B. wichtig bei der Einflußnahme von Bürgern auf ein und dieselbe Partei, die, wie wir ja gehört haben, zumeist Volkspartei ist und deswegen unter dem Einfluß ganz verschiedener Gruppierungen steht. Dieser Einfluß wird auch mit Geld gemacht. Spenden sind als solche zulässig, auch in der angesprochenen Größenordnung. Verfassungsrechtlich problematisch ist die steuerliche Absetzungsfähigkeit, die den ohnehin größeren Einfluß von Großspendern auch noch massiv verstärkt und deshalb die Gleichheit unter den einzelnen Geldgebern verletzt. Hier gilt der strenge Gleichheitssatz, der, wie das Beispiel zeigt, eben dadurch verletzt wird, daß jemand, der ein großes Einkommen bezieht, auch entsprechend viel steuerlich begünstigt spenden kann (weil die Grenze für die Steuerbegünstigung einkommensabhängig ist) und zugleich höher in der steuerlichen Progression sich befindet. Er wird also aus zwei Gründen steuerlich stärker begünstigt als der Bezieher eines kleinen Einkommens. Daß diese Ungleichbehandlung verfassungswidrig ist, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt, erstmals im

8. Band dargelegt. Der Chancenausgleich kann das nicht heilen, weil er nur auf die Parteien, nicht auch auf die Individuen bezogen ist.

Vorsitzender: Haben Sie vielen Dank, Herr *von Arnim*. Ich glaube, lieber Herr *Hans-Peter Schneider*, Sie verzichten jetzt bitte auf eine Replik, denn, verehrte Kollegen, die beiden Herren Kontrahenten *von Arnim* und *Schneider* haben doch, wenn ich mich recht erinnere, vor geraumer Zeit ein kontroverses „Spiegel"-Gespräch zum Thema des „Chancenausgleichs" geführt. Ich muß und möchte in diesem Kreis in der Rednerliste zeitlich noch gut durchkommen. Als ad hoc-Meldungen habe ich die Herren *Wahl* und *P. Kirchhof* angenommen; ich kündige als „Vormerkung" als reguläre Redner die Herren *Frotscher, Battis, Magiera* und *Quaritsch* an.

Wahl: Ich fühle mich durch den Satz von Herrn *Schneider*, daß das Problem der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung unlösbar sei, zu einer Kurzbemerkung aufgefordert. Ich möchte einen Grund angeben, warum die Parteienfinanzierung derzeit unlösbar erscheint. Sie ist dies, wenn man allein an die Einnahmenseite und an die steigenden Geldwünsche denkt. Es ist aber wohl ein selbstverständlicher Grundsatz einer ordentlichen Haushaltswirtschaft, daß man auch auf die Ausgabenseite und damit auf die zu finanzierenden Aufgaben schaut. Solange man dabei die Selbstdefinition der Aufgaben durch die Parteien, nämlich Wahlkämpfe des üblich gewordenen Aufwandes zu führen, undiskutiert zugrundelegt, dann ist die Parteienfinanzierung angesichts dieses ‚Bedarfs' der Parteien tatsächlich unlösbar. Deshalb darf nicht nur über die Einnahmenseite gesprochen werden, sondern zu allererst darüber, ob die Aufgaben in ihrem konkreten Ausmaß sinnvoll sind. Entscheidend für die Parteienfinanzierung erscheint es mir dabei, die Parteien zu einer substantiellen Reduzierung ihrer Ausgaben zu bringen. Einen solchen Schritt könnte die Einsicht erleichtern, daß es bei einem Wettbewerb nicht um die absoluten Zahlen der Ausgaben geht, sondern nur um die Relationen zwischen den verschiedenen Parteien. Es wäre ein wichtiger Schritt, wenn sich die Parteien dazu verständigen könnten, nunmehr einen Bruchteil, etwa ein Zehntel dessen auszugeben, was sie bisher ausgegeben haben.

Vorsitzender: Ich danke Ihnen sehr, Herr *Wahl*. Zu einem weiteren ad hoc-Beitrag rufe ich Herrn *P. Kirchhof* auf, dann fahre ich in der normalen Rednerliste fort mit den schon genannten Herren, um damit den Schluß der Rednerliste insgesamt ins Auge zu fassen.

P. Kirchhof: Herr *Schneider*, ich fühle mich zu einer Bemerkung veranlaßt durch Ihre Schlußthese, in der Sie die Parteienfinanzierung

als ein Beispiel dafür nehmen, daß die Parteien eigentlich rechtlich nicht gebunden werden könnten. Gerade das Gegenteil ist der Fall. In der Perspektive des Staatsrechts bietet unser gegenwärtiges Problem der Parteienfinanzierung ein Beispiel dafür, wie konkrete juristische Rechtsfolgen gestaltend auf die Realität einwirken und auch in hochpolitischen Fragen „greifen" können. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sagt erstens: Spenden an politische Parteien sind verfassungsrechtlich nicht erwünscht, werden aber toleriert; zweitens: steuerlich vermehrte Spenden sind verfassungswidrig, weil sie den Einfluß des Bürgers auf eine Partei mit Staatshilfe verstärken und weil sie die Chancengleichheit unter den Parteien verfremden, d.h. einer Partei aus staatlichen Mitteln einen Chancenvorsprung vermitteln. Beide Gründe der Verfassungswidrigkeit liegen also in den Auswirkungen der Spenden bei den Parteien. Wenn diese Rechtsprechung richtig ist, also das wesentliche, verfassungsrechtlich gerügte Phänomen in dem Haben von staatlichem Geld bei den Parteien liegt, dann zwingt das Staatsrecht zu der Frage, ob dieses Unrecht nicht rückabgewickelt, die empfangende Partei deshalb das Geld an den Spender zurückgeben muß. Diese Rückgabe würde dann beim Spender im Veranlagungsjahr der Rückabwicklung steuerwirksam. Für unsere Diskussion in der Bundesrepublik könnte gerade diese Bewältigung früheren Unrechts die Perspektive zurechtrücken und auf die Hauptverantwortlichen und die wichtigsten, bisher verbliebenen Fehlerfolgen verweisen. Eine im Verfassungsrecht angelegte Rückzahlungsverpflichtung würde die Parteien in konkreten Rechtspflichten binden und dadurch zugleich ihre Bereitschaft zum verfassungsrechtlichen Risiko bei der Neuregelung der Parteienfinanzierung mindern.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *P. Kirchhof*. Wir haben als einen Problembereich unter anderem noch die Frage zu behandeln, ob eine Verstärkung der plebiszitären Demokratieelemente rechtspolitische Abhilfen schaffen könnte. Dafür hat sich für die Bundesrepublik Deutschland Herr *Stolleis* eingesetzt. Zu diesem Teilbereich der Gliederung rufe ich jetzt Herrn *Frotscher* auf.

Frotscher: Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren. Wir waren uns bisher im Grundsätzlichen und in der Bestandsaufnahme eigentlich überraschend weitgehend einig. Die Beurteilung der gegenwärtigen Lage des „Parteienstaates" oder der „Parteienstaatlichkeit" – der Streit um die Begrifflichkeit soll hier nicht noch einmal entfacht werden – hat zu dem Ergebnis geführt, daß deutliche Fehlentwicklungen zu konstatieren sind. Leider haben wir erst jetzt, am späten Abend, als letzten Punkt der Diskussion die Frage gestellt, wie man Abhilfe schaffen kann. Insoweit war in den Referaten eine relative Zurückhal-

tung zu verspüren, auch bei Herrn *Stolleis,* mit dem ich ansonsten in seiner kritischen Standortbestimmung weitgehend übereinstimme. Sein wichtigster Vorschlag findet sich in These 23. Es geht darum, das repräsentative System um plebiszitäre Elemente zu erweitern. Ich möchte hier aus verschiedenen Gründen Bedenken anmelden und zum Schluß dann einen anderen Vorschlag machen. Zunächst einmal meine ich, daß die Erfahrungen der Vergangenheit, die Erfahrungen der Weimarer Zeit, gegen eine plebiszitäre Ergänzung des repräsentativen Systems, jedenfalls auf der Gesamtstaatsebene, auf der Bundesebene, sprechen. Damals sind Volksbegehren und Volksentscheid gerade von antiparlamentarischen und außerparteilichen Kräften benutzt worden, um die Weimarer Demokratie und auch die staatstragenden Parteien anzugreifen und sie in diesen Kämpfen und Auseinandersetzungen zu diskriminieren. Ich meine, daß sicherlich ein Ausbau plebiszitärer Formen auf der untersten, auf der kommunalen Ebene sinnvoll ist. Das ist verhältnismäßig unproblematisch, und, soweit ich sehe, werden entsprechende Vorschläge im Schrifttum von vielen von uns bejaht und begrüßt. Aber auf Bundesebene erscheinen mir die praktischen Schwierigkeiten fast unüberwindlich, und ich möchte Sie fragen, Herr *Stolleis,* wenn Sie die eigentlich wichtigen Fragen ausklammern wollen, nämlich die „grundlegenden Fragen mit hohem Abstraktionsniveau", was bleibt dann für die unmittelbare Entscheidung durch das Volk? Nach meiner Auffassung müssen wir hier ganz konkret werden. Wollen Sie die „großen" Fragen, z.B. den Bau von weiteren Atomkraftwerken oder die atomare Nachrüstung, einfach ausklammern? Dann bringt die plebiszitäre Ergänzung für den Parlamentarismus keine Entlastung, denn in den wichtigen Fragen, die auch zu außerparlamentarischen Aktivitäten geführt haben, wird es dann gerade keine Befriedung über das Plebiszit geben.

Ich möchte statt dessen doch noch einmal den Gedanken der Parteienvielfalt und -konkurrenz hervorheben. Die wesentliche Bedingung für Parteienvielfalt und -konkurrenz besteht darin, daß die Freiheit und Gleichheit der politischen Parteien gewährleistet ist. Beide Prinzipien gehören zusammen; die Gleichheit muß nicht erst aus Art. 3 GG abgeleitet werden. Parteienfreiheit ist ohne Gleichheit gar nicht denkbar. Und hier müßten wir nach meiner Meinung auch staatsrechtlich ansetzen. Die gegenwärtige Parteienfinanzierung widerspricht der Chancengleichheit, darüber ist eben ausführlich debattiert worden. Man muß außerdem den § 5 Parteiengesetz ins Auge fassen, wo als Maßstab für die Vergabe staatlicher Leistungen nur eine abgestufte Chancengleichheit vorgeschrieben ist. Ich sehe insoweit allerdings kaum eine Möglichkeit, zu einer anderen Regelung zu kommen. Eine völlig (formale) Gleichbehandlung aller Parteien bei der Leistungsvergabe wäre kaum durchführbar. Lassen Sie mich zu dem letzten Stich-

wort kommen, das mir zugleich besonders am Herzen liegt: Die 5%-Klausel im Wahlrecht verhindert Parteienfreiheit und Parteienkonkurrenz! Die Sperrklausel ist nach meiner Auffassung zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfassungswidrig. Dazu zwei Argumente, die ich an anderer Stelle näher ausgeführt habe. Ich denke zunächst an das historische Argument. Wir hatten im Herrenchiemsee-Entwurf eine Ermächtigung für den Gesetzgeber, die 5%-Klausel einzuführen. Damals haben die kleinen Parteien in einer Kampfabstimmung diese Bestimmung aus der Verfassung „herausgeboxt", mit dem wenig befriedigenden Ergebnis, daß der einfache Gesetzgeber sie später wieder aufgenommen hat. Dazu kommt das zweite, die Sache selbst betreffende Argument: Man kann eine solche Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit nur rechtfertigen, wenn die notwendige Regierungsstabilität ernsthaft gefährdet ist. So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung. Das ist richtig; nur ist diese Rechtfertigungsformel zu einer Leerformel verkommen. Es wird überhaupt nicht mehr geprüft, ob ein niedrigeres Quorum, etwa 3%, die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung gefährden würde. Ich meine, eine solche Gefährdung ist zur Zeit nicht erkennbar. Vielen Dank.

Vorsitzender: Besten Dank, Herr *Frotscher.* Ich möchte daran erinnern, daß *Ernst Forsthoff* schon sehr früh fundierte Kritik an der 5%-Klausel geübt hat. Aber jetzt möchte Herr *Stolleis* doch einen Satz sagen.

Stolleis: Ich will Grundsatzfragen mit unabsehbaren Folgen nicht etwa „ausklammern", wie Herr *Frotscher* eben gesagt hat, sondern ich möchte sie im Parlament entschieden wissen.

Vorsitzender: Vor Erteilung des Schlußwortes an die drei Referenten liegen mir noch vier Wortmeldungen vor. Vier mal vier ist sechzehn Minuten. Uns stehen jetzt, um 17.15 Uhr, aber nur noch 15 Minuten zur Verfügung. Ich bitte daher die Redner, ihre Beiträge um ein Geringes zu kürzen. Jetzt Herr *Battis,* bitte. Herrn *Soell* danke ich für den altruistischen Verzicht auf seine Wortmeldung!

Battis: Herr Vorsitzender, verehrte Damen, meine Herren. Daß ein deutscher Referent auf Schweizer Boden die Stärkung plebiszitärer Elemente befürwortet, liegt nahe; ebenfalls, daß die Parteien entzaubert werden, ihren Nimbus verlieren. Letzteres ist sicherlich zu begrüßen. Herr *Rhinow* hat insofern das Wort geprägt vom Mehrfrontenkrieg der Parteien. Ich glaube, dieses gilt auch für die Bundesrepublik.

Randbemerkung: Herr *Stolleis,* der Einfluß der Verbände ist hingegen bei Ihnen m.E. etwas perhorresziert worden. Ich würde auch nicht

allein von Industrie sprechen. Gerade was Parteien angeht, sind Banken viel wichtiger, denn die geben Kredite und geben sie unbegrenzt.

Nun aber zu meiner eigentlichen Anmerkung: Zu ihrer auch in der Zwischenbemerkung nicht relativierten Forderung, plebiszitäre Elemente dadurch zu stärken, daß sich die Parteien öffnen für solche Probleme und Ideen, die bereits in der Hefe des Volkes – wenn ich einmal so sagen darf – vorhanden sind. Ich sehe hier einmal das Problem, daß entgegen Ihren Intentionen, Herr *Stolleis,* dadurch der schon angesprochene Einfluß der Verbände eher noch wächst. Wir haben doch jetzt schon das Phänomen, daß Bürgerinitiativen auf Bundesebene auftreten. Ich will jetzt nicht den Skandal um die Rechnungshofprüfung beim Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz ansprechen. Der deutsche Sportbund tritt auf als größte Bürgerinitiative im Lande. Wenn diese Entwicklung gefördert und legitimiert wird, so wird der Mehrfrontenkrieg, von dem Herr *Rhinow* gesprochen hat, an der falschen Seite, meine ich, verstärkt, insbesondere nämlich durch die dem Zusammenspiel von Bürgerinitiativen und Medien typischen Verzerrungen.

Im übrigen, Herr *Stolleis,* haben Sie selber und ich meine zu Recht gesagt, daß die Parteien in der Bundesrepublik oder überhaupt in Deutschland würde ich jetzt sogar meinen, seit jeher überfordert worden sind, daß man von ihnen zuviel Nestwärme, zuviel Vordenkertum u.ä. erwartet hat. Ich glaube, durch diese Hinwendung zu einer gewissen Graswurzeldemokratie, wenn ich das mal so salopp sagen darf, wird zusätzlich ein Erwartungsdruck erzeugt, den die Parteien wieder nicht erfüllen können. Insoweit kann ich Herrn *Schäffers* These 9 voll zustimmen. Die Parteien können eben nicht besser sein als die Menschen, die sich in einem Gemeinwesen politisch betätigen.

Dazu noch eine selbstkritische Bemerkung. In der Diskussion ist verschiedentlich das Verhältnis der Staatsrechtslehrer zu den Parteien und zu Parteiämtern u.ä. angesprochen worden. Der Herr Vorsitzende hat ja im vorigen Jahr in Göttingen schon darüber geklagt, daß zu viele Staatsrechtslehrer Minister würden. Ich glaube, das ist nicht das Problem. Die Pflege der Parteikultur ist nicht nur oder nicht so sehr eine Aufgabe „der da oben", sondern der Parteibasis, einschließlich deren mitgliedschaftlicher wie wissenschaftlicher Unterstützung. Ich glaube aber, die meisten von uns treten eher auf im Dienste von Verbänden als etwa im Dienste von Parteien. Danke.

Vorsitzender: Danke sehr, Herr *Battis.* Ich stelle fest, daß die reguläre Rednerliste mit den Herren *Magiera* und *Quaritsch* geschlossen ist.

Magiera: Ich stimme mit der Bestandsaufnahme, wie sie Herr *Stolleis* vorgetragen hat, ebenfalls weitgehend überein, meine aber, daß es

vielleicht noch einige Chancen mehr gibt für eine Therapie, als Herr *Stolleis* jedenfalls in seinen Thesen 22 und 23 zum Ausdruck bringt. Weniger als Herr *Frotscher* würde ich allerdings solche Chancen in einer erhöhten Konkurrenz sehen, denn ich befürchte, je heftiger der Wettbewerb zwischen den Parteien wird, desto autoritärer könnten die Reihen innerhalb der Parteien geschlossen werden. Ich sehe die Chancen vielmehr in einem Bemühen um mehr innerparteiliche Demokratie, wodurch die Parteien nicht, wie manche annehmen, geschwächt, sondern wirklich gestärkt würden.

Und hier möchte ich gern an das anschließen, was Herr *Kriele* angesprochen hat, nämlich das Instrument der Vorwahlen, das Herr *Stolleis* meines Erachtens zu sehr auf die Möglichkeit begrenzt hat, den Bürgern im allgemeinen eine Mitbestimmung auf die Parteikandidaten einzuräumen. Diese Möglichkeit gibt es zwar in den Vereinigten Staaten auch, aber an sich ist sie nicht der eigentliche Grund gewesen, die Vorwahlen einzuführen, und auch nicht deren Wesensmerkmal. Typisch sind vielmehr diejenigen Varianten, die die Parteimitglieder oder die der jeweiligen Partei nachweislich enger verbundenen Anhänger heranzuziehen suchen, damit diese Verantwortung in der Partei übernehmen. Und hierin sehe ich die Chance auch für unser Parteiensystem. Nicht auf die Übernahme technischer Einzelheiten der Vorwahlen kommt es an, sondern auf den dahinterstehenden Gedanken: dem einzelnen Mitglied mehr faire Chancen bei der parteilichen Willensbildung einzuräumen, damit sich diese nicht, wie Herr *Kriele* berichtete, irgendwann nach Mitternacht abspielt, sondern in einem offenen und geordneten Verfahren.

Vorsitzender: Haben Sie vielen Dank für Ihr Votum, Herr *Magiera*. Als letzten bitte ich nunmehr Herrn *Quaritsch* ums Wort.

Quaritsch: Gestatten Sie mir eine Rechtsfrage im engeren Sinne aufzugreifen. Herr *Stolleis* ist in seinem fesselnden und in weiten Partien überzeugenden Referat kurz auf das Problem eingegangen, inwieweit den Abgeordneten dubioser oder für verfassungswidrig gehaltener Parteien volle parlamentarische Rechte einzuräumen sind. Nach seiner Ansicht stehen den Abgeordneten alle parlamentarischen Rechte und Befugnisse zu, solange ihre Partei nicht für verfassungswidrig erklärt worden ist, z.B. auch der ungehinderte Zugang zu allen Ausschüssen. Das ist im Grundsatz richtig; es befriedigt auch das Bedürfnis des Juristen nach einfachen, klaren Lösungen. Aktuell ist diese Frage z.Zt. weniger bei mutmaßlich verfassungswidrigen Parteien, sondern bei Fraktionen und Abgeordneten, die sich den parlamentarischen Regeln verweigern, die, wie es von „Grünen" berichtet wird, z.B. das Gebot der Vertraulichkeit oder der Geheimhaltung zur Disposition ihrer eigenen

Entscheidung stellen. Solche Abgeordnete dürfen nicht in Ausschüssen tätig werden, deren Funktionsfähigkeit auf Vertraulichkeit oder Geheimhaltung beruht. Dazu gehört zum Beispiel der Abhörausschuß oder das Kleinst-Gremium, dem allein der vollständige Verteidigungshaushalt vorgelegt wird. Es wäre ein schlimmer Positivismus und ein illegitimer Formalismus, gleichsam achselzuckend auf Art. 21 II oder Art. 18 GG zu verweisen. Auch die Gleichheit der Abgeordneten und Fraktionen ist keine Antwort. Denn das Staatsrecht hört mit solchen scheinpositivistischen Begriffsalternativen nicht auf; beim ungeregelten Ausnahmefall fängt es erst richtig an. Zu den ungeschriebenen Selbstverständlichkeiten eines entwickelten parlamentarischen Systems gehört die Anerkennung derjenigen Regeln, die nach Norm oder Erfahrung die Aufgabenerfüllung des Parlaments oder seiner Organe sichern. Als institutionell notwendig sind sie bisher von allen Abgeordneten respektiert worden, mögen sie der Regierungs- oder der Oppositionsfraktion angehört haben. Abgeordnete, die sich von vornherein vorbehalten, aus dem gemeinsamen und anerkannten Konsens auszubrechen, verlassen die Grundlage, auf der die Arbeit der parlamentarischen Kollegialorgane ruht. Hier darf nicht auf Tatversuch oder -vollendung gewartet werden. Was extra muros, im allgemeinen Gewaltverhältnis, gilt und richtig ist, kann im besonderen Rechtsverhältnis der Abgeordneten zueinander und zur Institution Parlament nicht hingenommen werden.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr *Quaritsch.* Sie haben Herrn *Meyer,* Frankfurt, zu einem „einzigen Satz" als Replik provoziert. Diesen einen Satz kann ich noch zulassen.

Meyer: Ich möchte nur auf die Evidenz der Regeln hinweisen. Bis zum Jahre 1969, dem Beginn der sozial-liberalen Koalition, war der Haushalt des Verfassungsschutzamtes in Köln Bestandteil des Bundeshaushaltsplans und so für jedermann einsehbar. Warum dies ab 1969 anders wurde, weiß ich nicht. Ich nehme an, es war Konkurrenzneid: jeder will so geheim sein wie der andere, weil das offenbar seinen Wert bestimmt. Die Frage, was nun geheimhaltungsbedürftig ist, Herr *Quaritsch,* wäre daher vielleicht doch die Vorfrage, die zu beantworten wäre, bevor man anfängt, aus Verletzung von Geheimhaltungsregeln zu schließen, daß die parlamentarischen Grundrechte nicht mehr wahrgenommen werden können.

Vorsitzender: Lieber Herr *Meyer:* So sehr ich mich über ihre Replik freue: aus dem „einen Satz" sind fünf Sätze geworden. Ich danke Ihnen gleichwohl. Die drei Referenten sitzen ja für ihre Schlußworte schon in ihren „Startlöchern". Es entspricht der Tradition unserer

Vereinigung, daß jetzt Herr *Rhinow* als Letztreferent des Vormittags am heutigen Nachmittag in der Phase der Schlußworte als erster spricht. Ihm folgt Herr *Schäffer,* Österreich, wiederum sozusagen „in der Mitte". Danach ist Herr *Stolleis* an der Reihe.

Rhinow: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte zuerst allen Votanten sehr herzlich danken für Ihre interessanten, wohlwollenden und auch für die schweizerische Ordnung weiterführenden Beiträge. Sie werden verstehen, daß ich in diesem kurzen Schlußwort nicht auf alle Anregungen eingehen kann, sondern mich auf vier Problemkreise beschränke. Zuerst ein Wort zum Begriff der Parteienstaatlichkeit. Ich habe in meiner ersten These zum Ausdruck gebracht, daß wir in der Schweiz mit diesem Begriff Mühe haben, daß er in der Schweiz auch nicht gebräuchlich ist. Ich bin der Meinung, man müßte sich hüten vor Beiwörtern zu Begriffen wie Staat und Demokratie. Sie haben nämlich die fatale Tendenz, daß sie zu einer Überhöhung des Ausgedrückten führen und daß andere Momente in den Hintergrund geraten. Das „Ganze" von Demokratie und Staat kann nicht auf diese Weise zum Ausdruck gebracht werden, kann nicht begrifflich auf einen Nenner zurückgestutzt werden. *Luhmann* möge mir verzeihen, aber Reduktion von Komplexität ist hier fehl am Platz. Zum zweiten: Meine These 20, die ich heute morgen nicht mehr näher ausführen konnte, enthält u.a. den Satz, die Medien seien eher ein Problem für die Parteien als die Parteien ein Problem für die Medien geworden. In der Schweiz hat diese Infiltration der Parteien in die Führungsgremien der Medien bis jetzt nicht stattgefunden oder zumindest haben die Parteivertreter soviel Distanz aufgebracht, daß sie nicht auf die Programmgestaltung Einfluß nahmen. Wohl haben wir einen Druck oder Druckversuche von außen, – Parteien äußern sich, kritisieren einzelne Veranstaltungen, weisen auf behauptete Fehlleistungen hin –, aber ich glaube nicht, daß man dies unter dem Thema Patronage abhandeln kann. Und doch liegt ein echtes Problem in dieser medienplebiszitären Demokratie. Die Parteiarbeit, das möchte ich sehr stark unterstreichen, ist eben eine relativ unattraktive Arbeit. Parteiarbeit ist Detailarbeit mit langem Atem, heißt Diskussionen in Versammlungen, fernab der großen Attraktivität. Das Fernsehen fördert aber gerade die gegenteiligen Tendenzen. Das Fernsehen fördert die großen Auseinandersetzungen, eben die Ritualisierung, die Konfrontation und den Showeffekt. Und ich glaube, daß darin auch ein maßgebender Grund dafür liegt, daß die Parteien an Anziehungskraft für Bürger verloren haben. Politik als catch as catch can ist natürlich den Parteien nicht gewogen. Vielleicht interessiert Sie, daß in der Schweiz immer wieder der Satz zu hören ist, Politik sei in Deutschland viel interessanter als bei uns. Warum? Weil dieses Politikverständnis durch das Fernsehen

geprägt wird. Gewisse Bürger sagen, in Deutschland „laufe" noch etwas und sei nicht alles so langweilig wie bei uns. Und wenn man dann nachfragt, was damit gemeint ist, dann haben sie vielleicht die letzte Kontroverse zwischen Herrn *Kohl* und Herrn *Brandt* im Sinn. Ob das allerdings Politik ist, wie wir sie uns wünschen, ist eine andere Frage. Das Dritte, das ich anschneiden möchte, ist noch einmal das Verhältnis von Konkordanz und Konkurrenz. Die Parteien leben zweifelsohne auch von Konkurrenz. Aber ich meine doch, daß man hier zu einem neuen und gemäßigteren Verständnis gelangen muß. Die politische Realität ist nämlich anders. Politik besteht nicht nur in der großen Auseinandersetzung und schon gar nicht bloß in dichotomischen Kontroversen, sondern befaßt sich oft mit Sachproblemen, die man gemeinsam lösen kann, ohne daß man sie lange in theatralischer Konflikthaftigkeit weiterführt. Es gibt übrigens eine neuere Studie, die das Abstimmungsverhalten in der schweizerischen Bundesversammlung und dasjenige im Deutschen Bundestag vergleicht. Diese Studie kommt zu dem Schluß, daß im Bundestag viel mehr Gesetze einstimmig verabschiedet werden als in der schweizerischen Bundesversammlung. Dort herrscht in der Regel der Mehrheitsbeschluß vor. Das einfach als Zeichen dafür, daß wir in überzeichneten Bildern von Konkurrenz und Konkordanz leben und daß sich die Konkordanz unterhalb oder innerhalb gewisser Strukturen oder gewisser Vorstellungen ausbreiten kann. Ich glaube, daß wir hier ein neues Verständnis anstreben müssen, daß Parteiarbeit von Konkurrenz und Konfrontation, aber eben auch von Zusammenarbeit lebt und daß Parteiarbeit nicht pervertiert wird, wenn Parteien einheitlicher Meinung sind. Und schließlich, – Sie verzeihen mir das –, als letztes ein Wort zu den direktdemokratischen Elementen. Es steht mir nicht an zu beurteilen, inwieweit direktdemokratische Elemente einen Lösungsansatz bilden könnten für das deutsche politische System. Ich möchte Ihnen höchstens eine Bitte, eine Warnung und zwei Fragen mitgeben. Nämlich die Bitte, die Wirkungen mitzubedenken, die wir in der Schweiz aufgrund unserer direktdemokratischen Elemente festgestellt haben. Die positiven Wirkungen werden in der Regel schnell gesehen; aber leiden auch unter negativen Effekten. Ich habe Ihnen von einer doppelten Ambivalenz gesprochen: von der ersten Ambivalenz, daß die Konkordanz durch die Volksrechte stark gefördert worden ist, aber umgekehrt Volksrechte auch Oppositionselemente enthalten, und von der zweiten Ambivalenz, daß die Parteien Kinder dieser Volksrechte sind, aber eben durch diese auch stark zurückgestutzt werden. Insofern muß ich die Umkehrung vielleicht zu den Verhältnissen in Deutschland und Österreich sagen, daß unser Problem keine Machtbegrenzung, sondern eine Stärkung der Parteien darstellt. Und schließlich die Warnung: Man muß die Schwierigkeiten sehen, welche mit der Meinungsbildung in der medienplebiszitä-

ren Demokratie entstanden sind. Die Qualität von Volksentscheiden, die Akzeptanz von Volksentscheiden hängt entscheidend davon ab, wie die Meinungsbildung vorher in der Öffentlichkeit gelingen kann. Und da sind auch in der Schweiz z.Zt. erhebliche Bedenken am Platz, ob wir hier nicht in einer sehr gefährlichen Entwicklung stehen. Und zum Schluß zwei Fragen: Die direktdemokratischen Elemente sind in der Schweiz von unten her gewachsen, in den Kantonen zuerst ausgebildet worden und dann gegen Ende des letzten Jahrhunderts Stück für Stück auf die Bundesebene z.T. unverändert, z.T. modifiziert übernommen worden. Welche Schlüsse sind nun daraus zu ziehen, daß die plebiszitären Elemente in den deutschen Ländern doch auf's Ganze gesehen, keinen so großen Erfolg gehabt haben? Welche Schlüsse sind daraus zu ziehen für die Bundesebene? Ich kann sie nicht beantworten. Und zudem: Schaffen Volksrechte nicht neue Repräsentationsprobleme? Man kann nicht davon ausgehen – die Erfahrung in der Schweiz zeigt es jedenfalls –, daß die Beteiligung an Sachentscheidungen, an Volksabstimmungen in Permanenz hoch sein wird, sondern die Beteiligung mag vielleicht am Anfang groß sein, dann sukzessive sinken, oder sie wird je nach Sachgeschäft, je nach Ambiancen unterschiedlich ausfallen. Und dann stellt sich das große Problem, ob ein Volksentscheid, der vielleicht nur von 40%, 50% oder 60% der Stimmberechtigten gefällt worden ist, vom ganzen Volk akzeptiert wird. Wenn Sie nun das alles zusammenzählen, nämlich die Schwierigkeiten der Meinungsbildung vor Volksabstimmungen und die Schwierigkeiten der Repräsentanz dieser Abstimmungen, dann stellen Sie fest, daß zumindest *auch* gravierende Probleme mit solchen Volksrechten verbunden sind. Ich sage das als überzeugter Anhänger, aber als kritischer Beobachter unserer direktdemokratischen Elemente. Ich danke Ihnen.

Vorsitzender: Herzlich Dank, lieber Herr *Rhinow,* für Ihr großes Schlußwort. Jetzt Herr *Schäffer,* bitte sehr.

Schäffer: Herr Vorsitzender, Frau Kollegin, meine Herren. Auch ich kann mich eher auf Grundsätzliches beschränken, zumal auch ich nicht so sehr auf Details angesprochen worden bin. Zunächst zur Methodenfrage. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob wir nicht den Parteienstaat definieren oder eine Parteienstaatstheorie entwickeln sollen. Ich muß ehrlich sagen, daß ich es nicht als Aufgabe und Themenstellung unserer Referate gesehen habe, eine Parteienstaatstheorie zu entwerfen. Und ich glaube, es ist auch in meinem Referat zum Ausdruck gekommen, daß die *Leibholz*'sche Parteienstaatstheorie mit ihrer Identifikation von Volk, Parteien und Staat trotz deutlicher Betonung der Stellung der Parteien zumindest im österreichischen Verfassungsrecht keinen Anhalt findet. Die österreichische Staatsrechtslehre

empfindet auch keinen so hohen Bedarf nach einer politischen Demokratietheorie. In methodischer Hinsicht war mir wichtig, eine klare Unterscheidung von staatsrechtlicher Sicht und dem Denken in politischen Funktionszusammenhängen aufrechtzuerhalten. Wenn schon der österreichischen Verfassung ein allgemeines theoretisches Konzept unterlegt werden kann, so eher eines, das mit *Schumpeters* Demokratievorstellungen konform geht. Eine andere Trias, bestehend aus dem Volk (in organisierter und nichtorganisierter Form), den (vornehmlich parteipolitisch rekrutierten) Führungseliten und den Exponenten des Sachverstands (Verbänden und Bürokratie) konstituiert ein System, das bei möglichster Offenheit für die Zirkulation von Personen und Ideen als demokratisch bezeichnet werden kann. Eine politische Theorie verbindet Einsichten über das normative Gefüge mit Erkenntnissen über soziale und politische Spielregeln und Wirkungszusammenhänge (Erkenntnis- und Klarlegungsfunktion). Sie kann darüber hinaus den Charakter einer Rechtfertigungslehre für bestimmte Ausgestaltungen des politischen Systems oder bestimmte politische Spielregeln annehmen. Man darf natürlich nicht die Gefahr der politischen Theorien übersehen, daß man sich der notwendigen Unterscheidungen nicht ausreichend bewußt bleibt und daß politische Funktionszusammenhänge, politische und soziale Konventionalregeln unvermittelt an die Stelle präziser juristischer Ableitungszusammenhänge und Einzelregeln gesetzt und gegen diese ausgespielt werden. Dieser methodische Vorbehalt schien mir aus österreichischer Sicht wichtig.

Im Sinne der für die politische Theorie notwendigen Klarlegungsfunktion fand ich in der Debatte verschiedene Diagnosen über die Ambivalenzen der Parteien bestätigt. Einmal, daß für die parlamentarische Demokratie Parteien unerläßlich sind, dennoch aber demokratische Prozesse partiell blockieren können. Weiter, daß sie einesteils treibende Kräfte, andernteils Getriebene der Prozesse der Etatisierung und Bürokratisierung sind. Ferner, daß sie einesteils auf ihrer möglichst weitgehenden inneren Formfreiheit beharren und daß andererseits informale Strukturen um so wirkungskräftiger sein können.

Um nun einzelne Fragen kurz aufzugreifen, die angeklungen sind, zunächst ein Wort zum Insistieren der Parteien auf der Staatsfreiheit. Hier liegt die Assoziation mit den inneren Angelegenheiten der Kirchen nahe. Die Vergleichbarkeit ist freilich nur in einem höchst formalen Sinne gegeben, zumal die Parteien gerade auf den säkularen Bereich des Staates bezogene Wirkungseinheiten des Öffentlichen sind; darin liegt der wesentliche Unterschied zu den Religionsgemeinschaften. Bestätigung und Bestärkung fand ganz allgemein die These der Abhängigkeit der Parteien von scheinbaren und tatsächlichen Sachzwängen der heutigen Medienlandschaft. Daß Medien und der Strukturwandel der Öffentlichkeit vor allem ein Problem der Parteien ge-

worden sind, trifft gewiß zu; ich würde aber noch weiter gehen und die Behauptung wagen, daß darüber hinaus überhaupt Probleme für die Findung einer rationalen Politik entstehen.

Eine Stellungnahme erfordert auch die Frage der Vergleichbarkeit der Systeme, die Herr *Dicke* aufgeworfen hat. Die Vergleichbarkeit konkordanzdemokratischer Verhaltensweisen und Politik in der Schweiz und in Österreich ist von ihm bezweifelt worden. Ich möchte dem entgegenhalten, daß gerade die unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen Österreichs und der Schweiz eben auch unterschiedliche Chancen für die Dauerhaftigkeit der konkordanzdemokratischen Verhaltensweisen bedingen. Während in der Schweiz die auf Funktionsdauer vom Parlament unabhängig gestellte Regierung selbständige politische Statur gewinnen kann, ist im parlamentarischen Regierungssystem Österreichs die Dominanz der Parteien in dem Maße ausgebildet und angelegt, so daß die Konkordanzdemokratie ganz entscheidend vom Einigungswillen und vom sachlichen Einigungspotential der Parteien auf Zeit abhängt.

Gefreut hat mich, daß meine Betonung der politischen Kultur als ein Beurteilungskriterium für die Funktionsfähigkeit des Parteienstaates eigentlich breite Zustimmung gefunden hat. In der Diskussion ist angeklungen, daß wir manche Spannungslagen vielleicht deshalb in Österreich und in Deutschland schärfer sehen, weil eben unsere Demokratien nicht so alte und reife Demokratien sind wie die Schweiz. Entscheidend ist meines Erachtens – und das habe ich ja hervorgehoben –, die Bewahrung und Erhaltung einer entsprechenden Gesprächskultur. Dieses Miteinander-reden-können ist im Österreich der Zweiten Republik zunächst sicher durch einen gewissen Nationalcharakter der Verträglichkeit gestützt worden und hat letzten Endes auch noch andere, ältere Wurzeln. Ich erinnere mich in diesem Zusammenhang an eine Diagnose des Deutsch-Prager Kaffeehausliteraten und Feuilletonisten *Anton Kuh,* dem das alte Österreich als ein „Taktstaat" erschien, wo im Großen wie im Kleinen ein „unausgesprochener Vertrag" bestand, „nichts auf die Spitze zu treiben, Kanten auszuweichen, Funktionen zu respektieren, Autorität nur mit Rückversicherung zu üben". Nun, diese Gesprächskultur zu erhalten, ist wohl für das Funktionieren der parlamentarischen Demokratie ganz entscheidend. Daß sie heute z.T. in Frage gestellt ist durch gegenseitiges Abqualifizieren, durch Erklärung politischer Eiszeiten und dergleichen mehr, kennzeichnet die Situation, in der sich das politische System Österreichs im Moment befindet. Daß ein bestimmter Zustand der politischen Kultur eine Verrechtlichung entbehrlich mache, ist als These in den Raum gestellt worden. Ich würde diese These z.T. unterschreiben. Sie ist z.T. richtig, es ist aber andererseits doch wohl so, daß es einer bestimmten politischen Kultur bedarf, um die in ihr entwickel-

ten Regeln, speziell Konventionalregeln, außer Streit zu stellen und rechtlich festzuschreiben. Das führt mich weiter zu der Frage, die uns ja sehr bewegt hat, in welcher Weise – auch ich möchte jetzt das Wort der Domestizierung bewußt vermeiden – eine „Verrechtlichung" oder besser: eine sachgerechte rechtliche Erfassung des Wirkens der politischen Parteien möglich ist. Ich stimme Herrn *Meyer* zu, der im Grunde eine These von *Kafka* wiederholt hat, daß eigentlich die Parteien die Herren des Parteirechts sind und daß ohne ihren Konsens eine Weitertreibung der Verrechtlichung des Parteiwesens unmöglich ist. Ich vermag ihm aber nicht zu folgen in der Frage, ob ein Verfassungsgericht in der Lage ist, hier den Schiedsrichter und das letztkontrollierende Organ zu spielen. Das ist wohl nur bei justiziablen Maßstäben der Fall, die man aus österreichischer Sicht der Verfassung nur schwer abgewinnen kann. Das Verfassungsgericht kann nur Schiedsrichter im Rahmen feststehender Spielregeln sein, nicht aber Schiedsrichter im Rahmen erst neu zu entwerfender Spielregeln. Die einzig wirksamen Kontrollen sehe ich daher aus österreichischer Erfahrung in einem gewissen Druck der Öffentlichkeit, einem Druck „von unten", sei es unmittelbar oder verstärkt und artikuliert durch die Medien. Auch in Österreich spielten, um schließlich noch dieses konkrete Problem zu berühren, die Parteienfinanzierung und deren Verrechtlichung eine Rolle. Ganz wichtig und treffend schien mir hier der Hinweis von Herrn *Wahl,* man müßte die Ausgabenseite der Parteifinanzen in die Betrachtung miteinbeziehen. Ich habe erwähnt, daß Österreich einen solchen Versuch unternommen hat, daß dieser aber Stückwerk geblieben ist. Daß auf der Ausgabenseite die Kostenexplosion eingedämmt werden müßte, zeigt sich schon daran, daß sich die Parteien eigentlich in einem Dauerwahlkampf befinden, was wieder durch das decouvrierende Wort vom Intensivwahlkampf offengelegt wird. Daß rechtliche Regelungen aber nur geschaffen werden können und greifen werden, wenn die Parteien sich selbst dazu verstehen, darauf habe ich soeben und zuvor in meinem Referat bereits hingewiesen. Und unterstreichen möchte ich auch in diesem Zusammenhang die These von Herrn *Schneider,* daß die Umgehungsmöglichkeiten allzu vielfältig sind, wenn sich die Parteien eben nicht zu einer wirklich transparenten Regelung verstehen.

Insgesamt möchte ich mich für so manche direkte und indirekte Zustimmung bedanken und hoffen, daß gerade das grenz- und Ländergrenzen übergreifende Gespräch zu einem vertieften Verständnis der unterschiedlichen Bedingungen unserer verwandten staatsrechtlichen Systeme geführt hat und zugleich Perspektiven für sachgerechte Verbesserungen und für verfassungspolitische Reformvorschläge eröffnet hat. Ich danke sehr herzlich.

Vorsitzender: Auch Ihnen, lieber Herr *Schäffer,* danke ich vielmals für Ihr eingehendes Schlußwort. Ich bitte jetzt Herrn *Stolleis.*

Stolleis: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Vielen Dank für Zustimmung und Kritik! Die Zustimmung war für mich überraschend breit, so daß ich mich schon mißtrauisch fragen muß, ob ich nicht prinzipiell etwas falsch gemacht habe. In Grundsatzfragen und bei den verfassungsrechtlichen Grundlagen ist die Kritik so gering gewesen, daß ich den Eindruck habe, daß die Verfassungsfragen, insbesondere Art. 21, nicht mehr als besonders ergiebig angesehen werden, um aus ihnen in deduktiver Weise zu Lösungen zu kommen. Das Thema ist zwischen einer staatsrechtlichen Analyse und einer politologischen Bestandsaufnahme und Zukunftsprognose in etwa in der Schwebe geblieben, und das war wohl auch die Absicht des Vorstands bei der Formulierung des Themas.

Den langen Katalog von nichtbehandelten Problemen will ich jetzt hier nicht ausbreiten. Er wäre sehr lang und ich bin auch erstaunt, daß viele Dinge hier nicht einmal in der Diskussion angesprochen worden sind: Parteien und Föderalismus, Wahlrecht, die Rolle der Fraktionen, der Stiftungen, die historische Perspektive, die für mich natürlich sehr wichtig war, und auf die zu verzichten mir schwerfiel. Eine kleine Bemerkung noch zum Verbändeproblem, Herr *Meessen:* wir haben, glaube ich, verschiedene Ansichten über die Fakten. Ich meine, daß die Verbandsaktivitäten im wesentlichen über die Parteien hinweg und an ihnen vorbeigehen. Sie haben gesagt, sie laufen „über die Parteien". Das ist ein Dissens in der Sache, der nur durch genauere Analyse geklärt werden könnte. Zu Herrn *Kaiser* möchte ich sagen, das Scheitern des Verbändegesetzes ist von mir begrüßt worden, ich wollte kein Bedauern ausdrücken, daß die Konstitutionalisierung mißlungen ist.

Insgesamt meine ich, daß wir bilanzieren können, die parlamentarische Demokratie in Form des Parteienstaats ist funktions- und reaktionsfähig, sie befindet sich nicht in einer Krise im existentiellen Sinn, aber sie weist Fehlentwicklungen und Schwächen auf, die korrigierbar sind, z.B. auch in der Finanzierungsfrage, die ich keineswegs für unlösbar halte. Die Parteien sind nach einer langen Stabilitätsphase, bei großzügiger Geldausstattung (ich rede jetzt von der Bundesrepublik), nach entsprechender Verfestigung der Apparate und durch allmähliche Ausschaltung von Konkurrenz und schließlich, das ist mehrfach gesagt worden, durch eine verfassungsrechtliche Übersteigerung des Art. 21 GG gewissermaßen „übersichert". Eine Streichung des Art. 21, *Graf Pestalozza,* würde überhaupt keinen praktischen Effekt haben, zumal ja das Gesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch noch weiter vorhanden wären. Die Parteien zeigen Symptome der Sterilität, sie immunisieren sich, und zwar weniger gegen die Parteiba-

sis als gegen das Wahlvolk. Sie filtern über das zweifellos notwendige Maß hinaus. Sie haben, um ein Parteisekretärwort zu variieren, die „Schwerfälligkeit von Tankern" angenommen und diese Tanker sind in einer Schieflage, weil sie auf ihrem eigentlichen Terrain der politischen Willensbildung eben verloren haben und weil sie sich andererseits dort Positionen erobert haben, wo sie „eigentlich" gar nicht hingehören. Was die Gegenmittel angeht, so möchte ich noch einmal mit Nachdruck sagen, zwei Punkte sind von entscheidender Bedeutung:

Eine vorsichtige Ergänzung des bei uns zu starr angelegten Repräsentativsystems, und zwar von der kommunalen Ebene aus. Daß ich das nicht als Spielwiese und Experimentierfeld betrachte, Herr *Knemeyer,* ist klar, das ist viel zu ernsthaft, um es als Spiel zu betrachten, aber ich meine, es muß von „unten" angefangen werden. Der zweite Hauptpunkt ist ein prinzipieller Neubau unseres Finanzierungssystems. Von dem Satz: „pecunia nervus rerum" bin ich nicht nur als Rechtshistoriker, sondern auch als Öffentlichrechtler überzeugt. Hier den Hebel anzusetzen, dürfte den Parteien weh tun, aber das gehört eben zur Therapie. Geld macht süchtig, Herr *Schneider.* Ohne finanziellen Druck wird die Reduzierung der Ausgabenseite, Herr *Wahl* hat darauf hingewiesen, praktisch nicht gelingen. Das Ziel besteht darin, die Parteien von ihrer Sucht nach Steuermitteln zu befreien, ohne sie andererseits in die Hände mächtiger Sponsoren fallen zu lassen. Die Erläuterung der These 24 d, nach der Herr *Stern* gefragt hat, ist vielleicht jetzt etwas umfangreich. Ich darf dafür auf den Text verweisen.

In der deutschen Geistesgeschichte zeigen sich immer wieder Pendelschläge zwischen einer Sehnsucht nach Überwindung des Parteiensystems durch irgendeinen „Zwingherrn", Sehnsucht nach moralischer Reinheit und politischer Einheit auf der einen Seite, scharfe Parteinahmen, existentielle Gegnerschaften und Verachtung moralischer Maßstäbe auf der anderen Seite. Es wäre zu wünschen, und da bin ich mit dem Votum von Herrn *Oppermann* vollständig einverstanden, daß diese Pendelschläge weniger kraß ausfielen, und daß sich ein Sockel unbezweifelter Maximen ausbildete, auf dem die politische Kultur der Demokratie sich entfalten könnte. Dazu wäre m.E. notwendig, daß die Parteien weder auf ein allzuhohes Verfassungspodest gestellt würden, noch daß sie als Zeichen unseliger Zerrissenheit verdammt würden. Sie sollen instrumentell verstanden werden, sie sollen kritisch beobachten und von der Solidarität ihrer Mitglieder, und zwar möglichst vieler Mitglieder, getragen werden. Politik als regelgeleitete Konfliktaustragung kommt ohne Parteien nicht aus. Der aktive Bürger, der citoyen, nimmt Partei, sei es als Wähler, sei es als Mitglied, darauf kommt es so sehr nicht an. *Gottfried Keller,* erster Staatsschreiber von Zürich, den man hier wohl zitieren darf, schrieb in diesem Sinn „Trau keinem, der nie Partei genommen und immer im Trüben ist geschwommen". Par-

teinahme als Bürgertugend, nicht als ein in die Reinheit des Ideals, der Amtsausübung oder der Wissenschaft einbrechendes schmutziges Element, sondern als Normalität der offenen Gesellschaft und als ständige Aufgabe der Demokratie, die den aktiven Bürger will. Wenn es etwa so verstanden und von einer hinreichend breiten Schicht praktiziert würde, bräuchte man sich um die Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaats keine Sorgen zu machen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Herzlichen Dank, Herr *Stolleis.* Verehrte Frau Kollegin, verehrte Kollegen. Erlauben Sie mir, zugleich in Ihrem Namen, ein abschließendes Wort, auch des Dankes. Ich glaube, es ist den drei Referenten je für sich und allen zusammen gelungen, uns auf den guten Weg einer verfassungsstaatlichen Parteienlehre zu bringen, die zugleich der je individuellen politischen bzw. Verfassungskultur der drei Länder Raum läßt. Dafür schulden wir ihnen Dank. Sie, lieber Herr *Stolleis,* haben soeben einen *Zürcher* zitiert; ich möchte einen anderen großen Zürcher zitieren, einen Staatsrechtslehrer, der einige Zeit in Deutschland zubrachte, und zwar in Heidelberg, der in Baden zugleich Politiker war und im Jahre 1869 ein beachtliches Buch veröffentlicht hat mit dem Titel: „Charakter und Geist der politischen Parteien". Es handelt sich um *Johann Kaspar Bluntschli.* Seinen Buchtitel sollten wir als an die politischen Parteien gerichtete Mahnung verstehen, „Charakter und Geist" zu haben und zu zeigen; wir sollten das Werk *Bluntschlis* aber auch so deuten, daß wir darin das Positive einer Integrierung der politischen Parteien in den demokratischen Verfassungsstaat wiedererkennen. Heute ist oft von der spezifischen Aufgaben der Staatsrechtslehre gesprochen worden, neben bzw. mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht auch gewisse *Kritik*funktionen gegenüber den politischen Parteien zu erfüllen. Sie, verehrte Kollegen, stimmen gewiß mit mir darin überein, daß die drei Referenten dafür – zusammen mit der Diskussion – eine gute, entwicklungsfähige Basis geschaffen haben. Sie haben das riesige Thema in drei prägnanten Referaten bewältigt und ihre Positionen in den Schlußworten bekräftigt und verfeinert, indem sie das Gespräch mit den Rednern suchten. Dafür danke ich den Referenten. Zugleich danke ich allen Diskutanten, der aktiven und der mehr oder weniger aktiven sonstigen Öffentlichkeit in diesem einzigartigen Amphitheater, gegen das es unverständlicherweise, einem Ondit zufolge, zur Zeit eine Freiburger Bürgerinitiative geben soll – m.E. sollte es Bürgerinitiativen *für* den Bau solch einer amphitheaterartigen Aula magna mit ihrer so eindrucksvollen Kuppel geben, nicht gegen sie. Ich danke Ihnen allen für Ihre Präsenz und Aufmerksamkeit, Hilfe und Geduld. Damit schließe ich die heutige Nachmittagssitzung und wünsche allen einen guten Abend.