

# Über die Begrenzung der Parteien

Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Ernst-Wolfgang Böckenförde hat diese tiefsitzende Unsicherheit festgestellt und ist damit auf Zustimmung gestoßen. Eine ähnliche, nicht in die Vergangenheit, sondern appellativ auf Gegenwart und Zukunft verweisende These dürfte es schwerer haben: Der freiheitliche, gewaltbegrenzt verfasste Staat muss daran arbeiten, die Kräfte, die ihn prägen, zu beherrschen. Diese Kräfte sind die Parteien. Sie sind allgegenwärtig, allzuständig, allmächtig, allwissend; sie beschränken sich weder auf ihre verfassungsgemäße Hilfsfunktion noch halten sie sich an die Regeln des Verwaltungsverfahrens. Sie sind die Enzyme und Säfte im kommunizierenden System des Staatskörpers; von innen bestimmen sie dessen digestives Geschehen. Wie begrenzen wir ihre Wirkungen? Genügt es den demokratischen Prinzipien, wenn die Verfassung zwar die Staatsgewalten bindet, jedoch mehr und mehr ermöglicht, dass die sie tragenden Parteien außerhalb der Verfassungsbindung eine Alleinstellung erobern, die ihnen tendenziell allen politischen Einfluss zubilligt?

## Verfassungsnorm

1. Das Grundgesetz gibt – in seinem staatsorganisatorischen Grundsatzteil – den Parteien nur eine Aufgabe: *Sie wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit*, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. Damit werden sie zwar von der Verfassung als Kräfte im Staatsorganismus zugleich beschränkt und in die Verantwortung genommen, jedoch selbst nicht Staatsorgane. Sie haben die Macht, entziehen sich aber deren verfasseter Begrenzung.

»Willensbildung« ist keineswegs die anschmeichelnde Anpassung an den Zeitgeist und an Umfragen zu allem und jedem. Sie ist auch nicht mit der Exekution des Willens zu verwechseln. »Mitwirkung«

bedeutet, dass auch andere Institutionen wirken; es bedeutet sogar, dass andere mehr (be)wirken. Wir könnten in Deutschland solche Wirkmächte mit verantwortlichem Einfluss auf die Willensbildung außerhalb der Parteien, etwa bei den Medien, den Hochschulen, der Kunstszene oder den Chat-rooms finden, die aber außerhalb eines Verfassungsauftrags zu bleiben haben.

Wichtigster Akteur bei der politischen Willensbildung ist jedoch der freie Einzelne. Denn als Wirkmächte innerhalb der Verfassungsordnung sind zunächst die Grundrechte zu nennen, die jedem Einzelnen »Entfaltung gegen den Staat« und damit politischen Willen zu dessen Gestaltung verleihen, dies keineswegs nur durch Wahlen. Freiheiten und Entfaltungsrechte nehmen in Personen als Vorbilder Einfluss auf das politische Geschehen. Sie bilden und wirken durch Meinung, durch Wissenschaft, Kunst und Medienarbeit, Lobby und Spenden; dies aber zu oft angelehnt an die Parteien oder unter deren Vermittlung, sie sollten dort nicht verschluckt werden. Einzelne sind bereit, eigenständigen politischen Willen zu entfalten. Wir alle wünschen uns solche Führungspersönlichkeiten mit klugen Köpfen, die beispielhaft denken und (erst dann) formulieren, uns mitnehmen und politisch bilden.

Auch den gesellschaftlichen Gruppen stehen mittels ihrer Mitglieder Freiheitsrechte und damit Einflussmöglichkeiten im Sinne politischer Willensbildung der Öffentlichkeit zu; dazu gehören gleichermaßen privat-rechtliche und öffentlich-rechtliche Medien, Ortsgemeinden, Kirchen, Sportverbände, Hochschulen, Herkunftsverbände, Wissenschaftsgesellschaften und Künstlervereinigungen, Vereine und Verbände, Kammern, Gewerkschaften und Stiftungen, neuerdings auch Rechercheteams, Plattformen, Chatgruppen und Social Media, aber auch Unternehmen (Art. 19 Abs. 3 GG). Sie alle sind – durch die Grundrechte gestärkt – als Abwehr- und Einflussgruppen gegenüber dem Staat, freundlicher gesagt zur Entwicklung und Veränderung des Gemeinwesens fähig und berufen.

Ihre Natur liegt außerhalb der Parteien – sie bleiben aber deshalb – für sich genommen schwach. Denn sie werden durch die politischen Parteien unterwandert, weil Politik und Parteien mehr und mehr in Eins gesetzt werden. Jeder Club, jeder Verein, jede Gruppe wird mit ihrem steigenden politischen Einfluss ein Objekt der politischen Parteien, die sich dort breitmachen und letztlich das Zepter an sich reißen. Man kann beobachten, dass dort, wo kein politischer Einfluss entwickelt und genommen wird, auch die Parteien schla-

fen. Wird das Gruppenverhalten jedoch politisch bedeutsam, dann wird es sicherlich, wenn auch peu à peu, parteipolitisch bedrängt und schließlich geprägt, geradezu gekapert. So werden alle politisch relevanten Gruppen unmerklich oder offenkundig zu parteipolitisch verlängerten Armen; ihnen wird intern der Freiheitsraum zugunsten des parteipolitischen Einflusses abgeschnürt.

Parteien haben Programme; sie besetzen mit diesen Schablonen alle Felder des politischen Bewusstseins und prägen Klischees, wo differenzierte Einzelprobleme nebeneinander und nicht als politische Pakete zu lösen sind. Der Einzelne, der jedes Problem für sich und individuell beurteilen würde, wird genötigt, sich einem Gesamtprogramm auszuliefern und anzuschmiegen, um überhaupt die Chance einer politischen Willensbildung zu haben. Das Kollektiv der Partei gliedert den Einzelnen ein und passt ihn der Linie an. Extra non salus.

Das ist staatsrechtlich betrachtet problematisch, weil auch die Parteien selbst als privatrechtliche Organisationen Grundrechtsträger sind und daher von Verfassungs wegen nicht als Staatsgewalt eingeeht werden können – obwohl sie diese faktisch beherrschen. Es bedürfte folglich gesetzlicher Vorschriften, interner Satzungen und rules of behavior, ihren Einfluss zu unterbinden, zu begrenzen oder zurückzuschneiden. Das ist leicht gesagt.

## **Das Parteiengesetz**

Denn das Parteiengesetz bewirkt das Gegenteil. Aus der Mitwirkung wird Alleinherrschaft. § 1 Parteiengesetz macht aus der »Mitwirkung an der politischen Willensbildung« folgenden Text:

»(1) Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe.

(2) Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heran-

bilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.«

Die Vokabel von der Mitwirkung wird zum angeblich »*verfassungsrechtlich notwendigen*« Bestandteil der Grundordnung. Aus bloßer Mitwirkung wird eine verfassungsrechtliche Obliegenheit und Verbürgung, eine Selbstermächtigung. Allerdings war auch die Weimarer Reichsverfassung eine freiheitliche demokratische Grundordnung; sie kam ohne die Erwähnung der Parteien aus. Das wird als Mangel betrachtet. Aus diesem Mangel ist heute jedoch eine Hypertrophie erwachsen. Dass der einfache Gesetzgeber etwas als »verfassungsrechtlich notwendig« bezeichnet, nur weil die Verfassung es als Mitwirkung regelt, ist übergriffig. Im Gesetzeswortlaut fängt die Autonomie, die Selbstreferenz, die Überhöhung an. Mit den Epitheta »frei«, »dauernd«, »auf allen Gebieten« wird eine satte, durch nichts bedrängte Alleinstellung garantiert, die insbesondere bei der Aufstellung der Wahlkandidaten und der Bindung der Gewählten – sie ist der Schlüssel zur Macht – keine wirkliche Konkurrenz zu fürchten hat.

Dieses nicht präzisierende, sondern unerlaubt erweiternde, dabei konkurrenzlose gesetzliche Pleinpouvoir ist keineswegs »das Nähere« zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung, zu dem der Bundesgesetzgeber nach Art. 21 Abs. 3 GG berufen ist. Er erweitert seine ausdrücklich begrenzte Kompetenz und schafft den Parteien eine – gesetzlich usurpierte – Machtposition jenseits der verfassten Grenzen. Niemand fällt dem Gesetzgeber – er wird beseelt und gebildet von den selbstsegnenden Parteien – in den Arm. Der Gesetzestext – man muss ihn Wort für Wort als Unverfrorenheit erfassen – ist teilweise Ergebnis überalterter verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Hier ist in der Tat eine gefährliche Blöße im Staatsorganismus, weil aktive, hemdsärmelige, intransparente Staatsgewalt unverfasst bleibt: Wer kontrolliert die, die alles kontrollieren, die alle und alles beeinflussen, lenken und bewirken? Ist im Parteienstaat noch genügend Platz für das Menschenbild des Grundgesetzes, für den freien Einzelnen, der in eigener Verantwortung sein Leben und die Gesellschaft gestaltet, getragen von seiner Familie, seiner kulturellen Heimat, seiner Rechts-



gemeinschaft und seiner – darf man das noch sagen – Nation? Oder machen sich die Parteien den Staat zur Beute (Richard v. Weizsäcker)?

## Verfassungswirklichkeit

Ohne die Parteien läuft staatlich rein gar nichts. Mitwirkung? Nein: Der Verfassungstext müsste wahrheitsgemäß, weil dem Parteiengesetz folgend, heißen: »Die Politischen Parteien bestimmen den politischen Willen und setzen ihn um«. Dann hätte die Sache ein Gesicht und es gäbe eine Verfassungsgewalt, die in der Verfassung einzuhegen wäre. Eine solche Einhegung ist – von wem wohl – nicht gewollt.

Weil wir in Deutschland stolz sein können auf unsere Verfassung – sie sichert dem Einzelnen und seinen Vereinigungen die Freiheitsrechte gegenüber der staatlichen Obrigkeit und ordnet und begrenzt deren Machtentfaltung – muss uns die Feststellung, dass die Parteien nicht nur Staatlichkeit bewirken, sondern, dass sich alle Staatsgewalt auf Parteien zurückführt, zu der Frage führen, wie und von wem die Einflüsse der Parteien gelenkt und beherrscht werden. Denn aus dem »Ausgehen« ist ein exklusiver Parteienstaat erwachsen. Für andere Wirkmächte, etwa Einzelköpfe, temporäre Vereinigungen oder Sachbündnisse ist kaum Platz.

Wir reden hier über hergebrachte Strukturen, die sich jedoch mehr und mehr aufgefalt und entwickelt haben, bis hin dazu, dass sie unkontrolliert herrschen, wo sie nur dienen müssten. Hier möchte ich zu einer Trendwende einladen und auf mehreren Handlungsfeldern Freiräume eröffnen.

### »Ständige lebendige Verbindung«?

1. Exklusiv die Parteien sollen nach § 1 Abs. 2 Parteiengesetz über die einseitige Willensbildung hinaus für eine »ständige lebendige Verbindung« zwischen dem Souverän und den Amtsträgern (auch in der Justiz?) sorgen, die – so müssen wir den Text verstehen – parallel (und gänzlich ungebunden und unkontrolliert) zu den rechtsstaatlich und staatorganisationsrechtlich konfigurierten Kontrollmechaniken wirksam wird. Die Parteien drängen sich so, gesetzlich angefeuert, in den gebotenen Distanzraum zwischen diesen beiden politischen Subjekten, der einer repräsentativen Demokratie erst ihren Sinn gibt. Weil die einzelnen Staatsorgane nur von bestimmten Parteien getragen werden, können nur sie – unter Ausschluss der Opposition – an dieser

»Verbindung« partizipieren. Da wo Kontrolle nötig ist – sie ist in regierungsfreundlicher Distanz und in Opposition möglich – wird »Verbindung« gepredigt. Derartige gesetzliche Formulierungen grenzen an staatsgetragene Naivität. Man kennt sich, man hilft sich. Mehr noch: Hier ist der Schoß, der stets bereit zur Vereinigung ist. In Köln nennt man das Klüngel. Er ist deutschlandweite Realität.

2. Das Berufsbeamtentum – rechtsgebundene Distanz, auf die man in Deutschland bauen kann – lebt von dem Grundrecht auf Zugang zum öffentlichen Amt für jeden Deutschen nach seiner Eignung, Befähigung und Leistung (Art. 33 Abs. 2 GG). Pflicht zur fachlichen Bestenauslese und politische Neutralität im öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis – bei unbedingter Hingabe zum Rechtsstaat – ist da geboten. Allen Parteien geht dieser Befehl hinten vorbei; sie lächeln milde ob solcher Naivität. In der Realität bringen die neuen Minister ihre leitenden Beamten aus den Fraktionen und anderen Parteizirkeln nach Gutdünken in ihre Ämter. Das Ergebnis ist die Politisierung der Verwaltung und vorauseilender Gehorsam anstelle knochentrockener Gesetzestreue. Deutschland vermurkst auf diese Weise seine Exekutive tendenziell zu einem parteipolitischen Saftladen. Die Qualität lässt zu Wünschen übrig.

3. Besonders gefährlich ist die rechtlich außerhalb der Verfassung angelegte Parallel- und Komplementärfunktion zur Willensbildung, nämlich das Monopol der Kandidatenheranbildung und -aufstellung; denn das Verb »beteiligen« bezieht sich allenfalls auf die Wahlentscheidung, aber keineswegs auf die exklusive Aufstellung der Bewerber; insoweit bilden die Parteien ein Kartell. Das findet im Grundgesetz keine Stütze.

Zu den Wahlen – Volksabstimmungen liebt man in den Parteien nicht, weil sie aus dem parteipolitischen Ruder laufen könnten – gibt es die Wahlkreise (die nicht gern geändert werden, weil sie Erbhöfe sind), in denen die Parteien die Kandidaten aufstellen. Ohne die kleine Macht im Wahlkreis – abgesehnet von der Parteizentrale – hat man keine Chance, aufgestellt zu werden. Die Wahlkreise sind ein Relikt aus dem 19. Jahrhundert, als die Tageszeitung in der Kleinstadt und das Pferdefuhrwerk auf dem Land eine informationelle Miniaturwelt öffneten. Was hindert heute daran, dass ein Influencer seine Follower als Wähler gewinnt? Mit den modernen Medien und der Teilnahme am Netz sind Wahlkreise zu altertümlichen, unnützen

Parteibasen degeneriert. Neue, fach- oder personenbezogene mediale bzw. digitale Plattformen als Methoden der Auslese wären angesagt.

Wesentlich ist aus Sicht der politischen Bildung, dass die Parteien zu wenig wirkliche Spezialisten ins Rennen schicken, die von dem, was sie reden, auch genug wissen. Ihr Personalkader ist zu schwach. Die Wähler sind formeltönende Ideologen leid und wünschen sich zurückhaltende, kenntnisreiche Fachleute und Arbeitspferde als Kandidaten. Die sind in den Parteien nicht gefragt. Heute besteht Gefahr weniger für apolitische, als vielmehr für genasführte Wähler; sie verlassen sich nicht mehr auf die Medien – das Internet muss kein verantwortungsloser, verlogener Sauhaufen sein – sondern auf benannte Personen, denn nur sie genießen Vertrauen. Das sollte ermutigen, andere Gruppen neben den Parteien zur Kandidatenaufstellung und zur Wahlempfehlung aufzurufen, oder die Parteien gesetzlich zur personellen Öffnung zu zwingen, also die Hälfte ihrer Kandidaten außerhalb ihrer Mitgliedschaft aufzustellen. Alle Medien, besonders die öffentlich-rechtlichen Sender, könnten hier eine verantwortliche Aufgabe wahrnehmen.

Auch Internetplattformen sind erfolgreiche Willensbildner, Klarnamen sollten neben den Parteien eine reale Chance haben. Parteifreie Kandidaten, etwa unterstützt von Vereinen und Kammern, von Gemeinden, Chat-Rooms und Hochschulen, von den Medien angefeuert, müssten in die Parlamente kommen. Merkwürdig, bei der Bundesversammlung, die den Bundespräsidenten wählt, klappt das ganz gut – wohl, weil sie geringe politische Macht hat und die Dinge zuvor von den Parteien ausgekaspert werden.

4. Dass die Regierung meist aus parteigeordneten Abgeordneten besteht, und folglich eine Doppelbindung dieser Amtsträger – zum Gesetzeswillen (Art. 20 Abs. 3 GG) und zugleich zum Parteiprogramm – garantiert wird, ist ebenso unlogisch wie systemwidrig: Zum einen entstehen Wissens- und Zielkonflikte, zum anderen soll das Parlament die Regierung wählen und kontrollieren, aber sie nicht »tragen«. Und umgekehrt muss die Regierung im Parlament ihren Einfluss erarbeiten, erkämpfen und argumentativ sichern, aber dort nicht selbst die Strippen ziehen. Parlamentarische Staatssekretäre sind ein Widerspruch in sich. Die Ausflucht mancher Politikwissenschaftler, die Kontrolle sei Aufgabe der Opposition, reduziert die Kontrolle auf Ohnmacht außerhalb der Wahlen. Das Parlament wird zum Exekutor des Regierungswillens, der eigentlich – siehe

Koalitionsausschuss – der politisch intransparent ausgehandelte Parteiwille ist.

5. Komme man nicht und sage, diese Kritik sei »purer Idealismus«. Damit werteten die »Praktiker« schon immer die Ideale der Verfassung – blutig erkämpfte Weisheiten – zu Gedöns ab. Wer will, dass das Parlament – dort jeder einzelne Abgeordnete – den politischen Willen des ganzen Volkes abbildet (Art. 38 Abs. 1 GG) und ins Werk setzt, der muss den Willen der Parteien von der Regierung auf Distanz halten und diese dem Willen des Parlaments unterwerfen: Letztlich Bindung an das gesetzte Recht.

In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg waren Politiker meist gereifte Frauen und Männer, die es für eine Ehre hielten, in den Parteien ein politisches Wort mitzureden und schließlich zu einem Amt zu gelangen, das sie ohne den Blick auf's Gefallen erfüllten. Das hat sich dahin geändert, dass »Politiker« ein Beruf geworden ist, der, ganz anders, als Max Weber das intendierte, nur über die Parteikrücken erreichbar ist. Die Hälfte ihrer Zeit verbringen Politiker – es gibt nur Parteipolitiker – mit parteitaktischen Adiphora und Karrierespielchen. Das Ergebnis ist die absolute Stärkung der Parteien hin zu einem politischen Kartell. »Kohl ruft an«. Auch heute ruft er an, er heißt nur anders. Debatten im Parlament sind zu sehr auf das Abspulen von Binsenweisheiten, Aggressionen und Absprachen aus den Parteizentralen reduziert; das Parlament eine vordergründige Show mit schwächerndem Format. Wie ergiebig wären dagegen staatsrechtliche, wirtschaftstheoretische, soziale oder historische Zusätzungen im Sinn fundierter Meinungsbildung!

Leider haben die Parteien weder ein Interesse noch eine Methode, gute, eigenständige, mutige und gebildete Leute für sich zu gewinnen. Streithähne haben ein höheres Renommee als berufserfahrene, nachdenkliche und kluge Abgeordnete. Das Ergebnis ist sichtbar in den Reihen des Bundestages und der Landtage – und am intellektuell verflachten Niveau mancher Talk-Shows: Zu viele Parteiflaschen mit immer den gleichen Etiketten. Freigeister, Persönlichkeiten sind dort zu selten; meist kontrastieren die miteingeladenen Fach- und Medienleute zu diesen Parteisoldaten. Das freie Wort, der ungeschützte Gedanke ist der parteipolitisch jederzeit mögliche Karrierekiller. Angela Merkel – weiches Gewebe mit tödlicher Tücke – hat uns das gelehrt. So wird die Berliner Blase als Oligarchie, als selbstreferentielle Elite mit fraglicher Legitimation wahrgenommen. Das stärkt die Ränder.

6. Dass die Parteien naturgemäß untereinander kontradiktorisch und auf Konkurrenz hin angelegt sind, kann ihre Alleinstellung nicht hinreichend relativieren; denn ihre Absprachen untereinander finden weder transparent noch kontrolliert statt. Diese Absprachen – etwa Wahlbündnisse (in der Not auch gegnerischer Parteien), aber auch Bündnisse in Sachfragen, sind nicht nur offene Koalitionen, sondern zu häufig heimliche, lang angelegte Kompensationsgeschäfte auch zwischen unverträglichen Gegnern, die an Landesgrenzen nicht haltmachen, weil die Parteien intern straff organisiert und grundsätzlich bundesweit (und EU-weit) agieren. Ihre Programme leisten sich keine Abweichungen; sie sind nach außen ein ideologisches Bündel, das nur im Ganzen zu haben – und zu befolgen – ist. Ihre Funktionäre sehen sich als Meinungsführer und dulden keinen Widerspruch, leisten sich aber durchaus doppelte Böden, Inklinationen im Hinterzimmer oder heimliche Mittelsmänner. Man nennt das Strippenziehen.

7. Die Herrschaft der Parteien ist keine Herrschaft des Volkes, denn die Parteien öffnen sich nur dem, der ihre Programmatik als Gesamtbild akzeptiert und ihre interne Führung, ihre Tradition attraktiv findet und en bloc übernimmt. Vielen politisch Interessierten bietet eine solche »politische Heimat« einfach zu viel an Chuzpe, an programmatischer Einheitlichkeit, an Kollektivismus, an Nähe und an Färbung. Politische Meinung ist keine Weltanschauung; aber dazu werden die Parteiprogramme aufgedonnert. Der interessierte Bürger hat jedoch Bedarf an kurzfristigen, fokussierten, sachorientierten und vorübergehenden Bündnissen. Er möchte Kombinationen des aus seiner Besten. Er will im Bekanntenkreis nicht als Parteimitglied wahrgenommen werden, aber ohne Mitgliedschaft oder Geld gibt es keinen internen Einfluss. Das Parteipersonal ist ihm ein Dorn, weil er dort viele niveaulose Karrieristen und Jasager sieht. Zudem sind die Parteien auf Nachwuchs und Zuwachs aus, der fromm und angelernt, Türen aufhaltend die Meinung des Vorstandes tutet. Die Parteibonzen – acht Jahre wären genug, dann müsste Schichtwechsel sein – sind allzu häufig keine Vorbilder in Beruf, Bildung und Betragen.

Jeder Wähler denkt darüber nach, ob sein politischer Wille besser in einem Charakter, als in einem Parteiprogramm aufgehoben und repräsentiert wird. Erziehung, Bildung, Beruf, Erfahrung, Erfolg, Nachdenklichkeit, Benimm, Mut und Geradheit sind vielen verlässlicher als ein gefasertes Rundumwohlfühlpaket. Viele Wähler sympathisieren

mit einzelnen Personen, denen sie mehr zutrauen als den Parteien und ihren Vereinnahmungen. Die Parteien haben aber ersichtlich kein Interesse an klugen und eigenständigen Köpfen; sie öffnen sich nicht der Qualität, sondern sie sichern sich Gefolgschaft.

8. Könnte die Wahlbehörde nicht gesetzlich gehalten sein, zumindest einen Anteil an Fachpersonal und an Vertretern von gesellschaftlich relevanten Gruppen zuzulassen? Würden Regeln zu deren Auswahl zu schwierig sein? Wären sie intransparenter als die Delegiertenversammlungen der Parteien, in denen die Kandidaten gekürt werden? Und warum sollte man nur zwei Stimmen haben, eine für den Wahlkreiskandidaten (natürlich Parteimitglied), der auch mit kleiner, relativer Mehrheit das unverschämte Glück hat, ans Ruder zu kommen, und eine andere, entscheidende »für die Partei«. Wenn nun beide nicht gefallen? Könnte man nicht jedem Wähler zehn Stimmen geben, mit denen er Kandidaten oder Sachprogramme landesweit oder gar bundesweit anteilig präferiert?

## Gegenstimmen

Die Alleinherrschaft der Parteien ist so ausgeprägt, dass sie seit Jahrzehnten kaum noch rechtswissenschaftlich behandelt wird. Der Zug ist abgefahren. Die präsidialamtliche Kritik Richard v. Weizsäckers 1992 – »machtversessen« und »machtvergessen« – ihr sprang Hans-Jochen Vogel in der »Zeit« vom 10.7.1992 bei – löste wütende (und historisch halbwahre) Anwürfe auf ihn aus: Machtwechsel und Opposition seien eine Erfolgsgeschichte; ohne das Wechselspiel der Parteien gäbe es keine Demokratie. Jede Partei sei ihren Mitgliedern bis 1918 »Ersatzkirche« gewesen. Weimar sei jämmerlich zugrunde gegangen, weil der Parteienstaat, ein übles Schlagwort, den Deutschen nicht geheuer gewesen sei. Die prinzipielle Parteienkritik habe es den deutschen Bürgern erleichtert, Abstand von der Politik überhaupt zu halten. Am erfolgreichsten sei der Demagoge gewesen, der die Parteien mit eisernem Besen aus Deutschland herauszukehren versprach: Adolf Hitler; so Hagen Schulze, Friedrich-Ebert-Stiftung, in Heft 9 der Gewerkschaftlichen Mitteilungshefte 1992, 538 ff. Dem seit seiner Referendarzeit durchaus verletzlichen Bundespräsidenten v. Weizsäcker beschleunigte Schulze dazu noch eine »leichte Vorliebe für den vordemokratischen überparteilichen Obrigkeitsstaat«. – Tempus passati? Schon damals wurden »Systemkritiker« mit dem Verdikt

»Nazi« weggebissen! Diese Kanonen könnte man auch umdrehen und gegen die Parteien richten, die sich den Staat ganz unter den Nagel gerissen haben. Die übliche Gleichsetzung von Politik und Parteien spricht Bände.

Roman Herzog schrieb (als Staatsrechtsprofessor) in seiner Allgemeinen Staatslehre schon 1971 (S. 290 ff.), es sei nicht zu leugnen, dass das System der Parteiendemokratie erhebliche verfassungsrechtliche Probleme mit sich bringe – u. a. sei der »Untergang der klassischen Gewaltenteilung systemimmanent«. In der Tat bilden die Parteien informationelle und lenkende Machtbrücken zwischen den Staatsgewalten und ihren Amtsträgern, denn sie beachten weder amtliche Schweigepflichten noch datenschutzrechtliche Zweckbindungen: Hinten und heimlich binden sie vieles zusammen.

## Fraktionen

Die Willensbildung des Volkes erfolgt in Wahlen und Abstimmungen. Dort ist der Platz, an dem *alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht*, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG. Das »ausgeht« bedeutet (gelesen mit dem »Mitwirken«), dass die aus den Wahlen hervorgegangene Staatsgewalt etwas gänzlich anderes sein muss als die Parteien. Die drei Gewalten sind dabei differenziert zu betrachten:

Die Gesetzgebung ist – folgt man Art. 20 Abs. 3 GG – »nur« an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden und, wenn man von der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG absieht, politisch so frei, dass sie nicht nur verfassungsgemäße Gesetze erlassen, sondern auch die Verfassung ändern kann. Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz bestimmt: »Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.« Hier ist der Kampfplatz der Abgeordneten um eigenständiges Format, Wahrheit und Linie; hier können sie – jeder für sich – den politischen Willen des Volkes bewirken. Weil jeder von ihnen das Volk ganz, also jedermann repräsentiert, sind alle professionellen Bindungen von ihnen wegzureißen. Wo steht, dass der Abgeordnete sich auf ein Parteiprogramm – eine Ideologie – einzulassen und an ihm festzuhalten hätte? Gehört es nicht zur intellektuellen Redlichkeit, seine Meinung zu ändern und auf die Herausforderungen der Zeit politisch, das heißt grundsatztreu und flexibel – und nicht gekettet an die schwerfällige Parteilinie – zu reagieren? Gibt es Prinzipien außerhalb der Parteidoktrin? Die Kunst des Möglichen ist auf ideale Veränderung und

Mehrheitsfindung gerichtet. Diese Gedanken könnten sogar ein Verbot der Parteimitgliedschaft für die Mandatszeit tragen. Stattdessen schöpft das Bundesverfassungsgericht aus der Freiheit des Mandats die »Freiheit, Fraktionen bilden zu dürfen«; ein erheblicher Teil der parlamentarischen Willensbildung vollziehe sich in den Fraktionen (zuletzt Urteil vom 8.12.2004, 2 BvE 3/02; BVerfGE 112, 118, 135 Nrn. 50 bis 57). Wie deren letztlich intransparente, doktrinaire, immer nachhinkende Willensbildung – sie ist die Parteilinie – dann auf die subjektiv angelegte freie Mandatswahrnehmung des Abgeordneten einwirkt, der durch Abweichung seine politische Stütze verliert – darüber wird geschwiegen. Den Abgeordneten in ein »Spannungsverhältnis« zwischen freiem Mandat und Fraktion zu zwingen ist eine freie Schöpfung des Bundesverfassungsgerichts; seine Suche nach immerwährender »Berechenbarkeit« der Mehrheiten ein Kotau vor den Parteien. Die von den Fraktionen behauptete Bindung an »den Wählerwillen« ist verfassungswidrig.

Die Verfassungslage begründet jedenfalls nicht, dass die Fraktionen immer parteiprogrammgebunden bleiben, alle Themen an sich ziehen, die Entscheidungen parteipolitisch vorgeben und den Alltag des Abgeordneten bestimmen. Diese Machtzentren kommen im Verfassungstext nicht vor, sind aber angeblich notwendig, so das Bundesverfassungsgericht in seinem unendlichen Respekt vor der Realität. Sie sind »die Parteien im Parlament«. Sie dispensieren vom Fraktionszwang (eigentlich eine Ungeheuerlichkeit), sie bestimmen die Geschäftsordnung, die Redezeiten und die Redner. Warum sitzen die Abgeordneten nicht namentlich von A bis Z nebeneinander?

Die Parlamentsverwaltungen sind (auch angesichts der Digitalisierung) durchaus fähig, die Abgeordneten mit allen wesentlichen Materialien zu versorgen, ohne sie zu indoktrinieren. Fortbildende – neutrale Fachkunde vermittelnde – Arbeitskreise könnten ebenfalls parlamentarisch organisiert werden. Disziplinierung durch Parteivoritzende und Fraktionsvorstände ist unerlaubt – die Abgeordneten müssen, verfassungsrechtlich betrachtet, eine Tüte Mücken sein, eben ungebunden. Weil nur die Fraktionen den persönlich verbindlichen, weil mandats-spendenden Einfluss der Parteien auf den Abgeordneten sichern, sollte man ihre Macht im Alltag gründlich beschneiden.

Warum gibt es im Parlament keine verpflichtenden politischen und sachlichen Bildungsangebote in neutralen, parteiübergreifenden Arbeitskreisen? Sie schüfen ganz neue Sachkoalitionen. Oder gibt es jemanden, der die politische oder fachliche Bildung der Abgeord-



neten für ausreichend oder gar befriedigend hält? Wer Brot backt, bedarf einer beruflichen Qualifikation ...

## Rechtsbindung oder Politik

Anders sieht es mit den beiden anderen Gewalten Exekutive und Jurisdiktion aus: Sie sind – wenn nicht an Wahlen – an Eignung, Befähigung und Leistung orientiert und keineswegs frei, sondern »an Gesetz und Recht gebunden«; die dort wahrgenommenen Ämter – personifizierte Staatsgewalt – sind politisch tendenziell unfrei. Nur dort, wo das Gesetz ihnen Luft lässt, können sie ihren politischen Willen entfalten. Parlamentarier und die Regierung mögen da, wo sie Gesetzgebung entwerfen und vorschlagen, zur Verwirklichung ihrer erlaubten politischen Träume nach parlamentarischen Mehrheiten suchen. Dazu hat Thomas de Maiziere ein Buch geschrieben, (»Regieren«) in dem das Recht gegenüber der gouvernalen, technokratischen Mehrheitsbeschaffung eine eher randständige Größe bleibt. Die ausführende und die rechtsprechende Gewalt haben sich jedoch an das unpolitische, bestehende trockene Recht, wie es in den bestehenden Gesetzen aufgeschrieben ist, zu halten. Amtsträger, die da ungebundene soziale oder parteiliche Gefühle entwickeln, haben ersichtlich den Beruf verfehlt.

Um nur wenige Beispiele aus der Welt der Rechtsbindung anzudeuten:

- Das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) verbietet es, das Opportunitätsprinzip zur heimlichen Regel werden zu lassen: Jede Entscheidung, einen tatbestandlichen Verstoß ausnahmsweise nicht zu verfolgen, bedarf einer sorgfältigen und zu den Akten zu nehmenden Begründung.
- Ist eine Ermessensentscheidung erlaubt (z. B. »kann«), dann ist der Sachverhalt vollständig zu ermitteln und dann das gesamte Abwägungsmaterial in die Rechtsfolgenentscheidung aufzunehmen; erst danach darf eine begründete Entscheidung erfolgen.
- Über alle dienstlichen Kontakte, also auch über diskrete Einflüsse von außen, sind – schon aus Gründen des Datenschutzes (Datenübermittlungen), aber auch zur Nachzeichnung der amtlichen Meinungsbildung – Aktenvermerke zu schreiben. Sind politische Parteien einflussreich, werden diese Regeln, vorsichtig gesagt, nie so wesentlich sein, wie sie müssten. Das richten die Parteien und der vorauseilende Gehorsam der Amtsträger so ein.

- Sind Entscheidungen der Verwaltung oder der Gerichte vollziehbar, müssen sie vollstreckt werden. Etwa im Ausländerrecht macht das viel Arbeit und ist mit großen Härten verbunden, die das Gesetz so will.

In allen diesen Fällen geraten die parteipolitischen Mächte in die Verwaltung hinein und beeinflussen die Vollziehung der Gesetze. Dies mit Macht, in Selbstherrlichkeit und mit verheerenden Folgen für die politische Willensbildung des Volkes, die begründet zur Fundamentalkritik wird.

Wenn das Grundgesetz in Art. 64 Abs. 1 dem Bundeskanzler das Vorschlagsrecht auf Ernennung und Entlassung der Bundesminister gibt (gegenüber dem Bundespräsidenten, der dem Vorschlag wie ein Notar zu folgen hat), hat die »politische Realität« daraus in den letzten Jahrzehnten ein angebliches Recht der Parteivorsitzenden der Regierungskoalition gemacht. Der Bundeskanzler nimmt auf sie – man weiß es nicht – vielleicht im Vorfeld einen diskreten Einfluss; aus seiner Personalgewalt wird Unterwürfigkeit. Die Parteien sind so dreist, dass sie sich nicht schämen, dieses Recht offen und – eigentlich verfassungsfeindlich – für sich zu usurpieren. Das dumme Wählervolk und die Medien werden damit abgespeist.

Eigentlich wird das gesamte Regierungsprogramm im Koalitionsvertrag von den Spitzen der Regierungsparteien vorformuliert; der arme Bundeskanzler und seine Minister stehen in deren andauernder Abhängigkeit. Was zu tun ist, entscheiden letztlich nicht die Amtsträger selbst oder das Parlament, sondern der Koalitionsausschuss, also wieder: die Parteien.

## **Gebotener Abstand**

1. Parteien und Volk, auch die öffentliche Meinung, hätten eigentlich einen Abstand zu halten von der Staatsgewalt, soweit sie in den Formen Verwaltung und Rechtsprechung auftritt und ihres Amtes unverdrossen rechtsgebunden zu walten hat.

a) Bei der Rechtsprechung ist jedem klar, dass dort die politischen Parteien außen vor zu bleiben haben; leider werden aber die Verfassungsrichter von den Fraktionen der Parlamente intransparent ausbaldowert und – glauben Sie mir – auch die anderen Richter oft genug nach Parteibuch befördert. Telefonate zwischen Politikern und Staatsanwälten sind nicht selten. Die als Gerichtsdirektoren und

-präsidenten ausgeguckten Richter werden vor ihrer Ernennung einige Jahre in das Justizministerium abgeordnet und erhalten dort ihren (immer auch partei-politischen) Schliff (»4. Staatsexamen«). Was regen wir uns über Polen auf?

b) Die Verwaltung in der EU, dem Bund und den Ländern – aber eben auch in den Gemeinden und Landkreisen, in den Kammern und Hochschulen, sucht ihre höheren, zumindest die leitenden Amtsträger vorwiegend nach Parteibuch. Auch der angeblich so sanfte Robert Habeck hat bei Amtsantritt als Bundeswirtschaftsminister die Abteilungsleiter seines »Hauses«, aber auch neun Referatsleiter »ausgetauscht« – alle mit Blick auf die Parteinähe. Schweres Unrecht. Aber auch fehlende Klugheit; die »Kunden« des Ministeriums klagen über Tölpel im Amt. Wie die Vorschriften des § 54 BBG und des § 30 BeamtStG über die leitenden Beamten und die Generäle mit der Verfassung zu vereinbaren sind, wenn sie vom neuen Minister gescheucht – in den einstweiligen Ruhestand versetzt – werden, hat das Bundesverfassungsgericht zu verantworten. Gerade die engsten Ratgeber der Minister – für sie gibt es, wie für die Abgeordneten, in den Parteistatuten weder Vorschriften über die Bildung, die Ausbildung noch die Fortbildung – sollten keine Parteihengste (bitte gendern), sondern gestandene Fachleute sein. Die Folgen des Gegenteils sind teuer; schlimmer noch, sie sind dem politischen Volk zu Recht ein Ärgernis.

c) Die Spitzen der Verwaltung – Beamte und Angestellte mit hoheitsrechtlichen, gesetzlich bestimmten Einwirkungsfunktionen – müssten eigentlich parteilose, weil absolut unvoreingenommene Verwaltungsfachleute sein, die nur dem Recht und der Vernunft verpflichtet sind; ihre Parteimitgliedschaft, ein Grundrecht – müsste ruhen. Jedoch sind sie nahezu immer parteipolitisch auserlesen und gesteuert. Insoweit ist es ein schwerer Webfehler, dass Landräte und Bürgermeister, die eine Verwaltung führen, vom Volk gewählt werden. Die Folge ist, dass solche Wahlen dann parteipolitisiert werden und sogar über Bundespolitik abgestimmt wird. Wie in den Ländern bis in die 70er Jahre müssten die Landräte und die Oberbürgermeister zugleich Landesbeamte (mit entsprechender beruflicher Qualifikation) sein. – Die Rechtsaufsicht der Innenminister bleibt meist Theorie aus parteipolitischer Rücksicht.

d) Besonders deutlich ist die zunehmende Politisierung in den Körperschaften, denen das Recht der Selbstverwaltung zusteht: Bürgerlicher Sachverstand, Freundlichkeit und Interessenausgleich werden über das Ehrenamt in die Räte als Hauptverwaltungsorgane – sie sind keine Parlamente – eingebracht. Sachliche Zusammenarbeit müsste das Vorbild sein. Aber zu selten will es das Glück, dass dort Einzelne oder »Bürger-Listen« sitzen, die sich von den etablierten Parteien fernhalten und strikt sachorientiert wirken. Die Gewählten, meist engagierte Idealisten, sind gefährdet, von den etablierten Kollegen auf Dauer zu einfachen Parteihasen geformt zu werden. Daneben werden Parteiaktivisten gezüchtet, sie streben beruflich nach Höherem; deshalb entwickeln sie einen aggressiven Teil ihrer Arbeit, um öffentlich aufzufallen. Diesem Keim der ehrgeizigen und ideologischen Parteipolitization der Selbstverwaltungskörperschaften muss entgegen gewirkt werden. Auch im Gemeinderat und im Kreistag: Bitte keine Fraktionen, Sitzordnung nach Alphabet, Fortbildungen gemeinsam.

2. Im Parlament ist Politik im eigentlichen Sinn als Vorbereitung von Recht – wie auch bei der gesetzgeberischen und staatsorganisatorischen Arbeit der Regierung – gefragt. Hier soll der Abgeordnete Föhlung halten mit der politischen Willensbildung im Volk – das ist ein stets veränderliches Barometer; hier, aber nur hier, haben Teile des § 1 Abs. 2 Parteiengesetz ihre Berechtigung: Die Parteien dürfen auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen und insoweit (aber keineswegs bei den anderen Staatsgewalten!) politische Ziele in den transparenten Prozess der staatlichen Willensbildung einföhren. Dass die Parteien politische Ziele, wie das Parteiengesetz das will, »erarbeiten« in dem Sinn, dass Regierung und Parlament sie unverändert zu übernehmen hätten, wäre deren Entmachtung, Unter »*einföhren*« kann folglich nur ein unmaßgeblicher, ergebnisoffener, diskutabler Denkanstoß gemeint sein, aber kein diskret eingeföhrtcs Zäpfchen oder gar eine Begattung.

THOMAS GIESEN

