



Parteien und Grundgesetz

Urheber: Stefan Kinkelin

- 1) Einleitung
- 2) Artikel 21 GGB
 - 2a) Begriffsbestimmung
 - 2b) Die Aufgaben der Parteien
 - 2c) Parteiengründung
 - 2d) Die innere Ordnung der Parteien
 - 2e) Parteienfinanzierung
 - 2f) Parteienverbot
 - 2g) Parteiengesetz

1) Einleitung

„Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat...“.

So stellt es das Bundesverfassungsgericht in einer seiner Entscheidungen fest (BverfGE 1, 224f). Diese These bewahrheitet sich bei einem Blick in das politische Leben der Bundesrepublik Deutschland. Spielen doch in unserem Staat Parteien eine wichtige Rolle im politischen System. Sei es bei der Willensbildung der Bevölkerung, bei Wahlen zu Bundes- und Landtag sowie auf kommunaler Ebene oder bei der Arbeit in den Gremien, überall übernehmen Parteien hier wichtige Aufgaben für die Demokratie und die Gesellschaft.

Sie sind allgegenwärtig in politischen Ämtern, Regierungen und Parlamenten, in öffentlich-rechtlichen Anstalten, Interessengruppen und Verbänden, kommunalen Eigenbetrieben, lokalen politischen Ämtern und in der Verwaltung und üben dort ihren Einfluss aus.

So müssen dies auch die Mitglieder des Parlamentarischen Rats gesehen haben, als sie in Artikel 21 des Grundgesetzes die Parteien „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“ (BverfGE 2,1/73) gehoben haben. Dies hatte den Sinn, die Spannungen, die in der Weimarer Republik zwischen dem geschriebenen Verfassungsrecht und der politischen Wirklichkeit bestanden, zu beheben und die Auswirkungen dessen nicht wiederholungsfähig zu machen. Auf den folgenden Seiten wird nun aufgeführt, weshalb die Bundesrepublik Deutschland eine Parteiendemokratie ist und was dies beinhaltet.

2) Artikel 21 Grundgesetz

2a) Begriffsbestimmung

Laut §1 des Parteiengesetzes sind Parteien „Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit (...) auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes (...) mitwirken wollen (...).“ Sie müssen dazu eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten, sei es durch die Anzahl ihrer Mitglieder, der Erscheinung in der Öffentlichkeit oder nach dem Umfang und der Festigkeit ihrer Organisation. Nimmt eine Partei sechs Jahre lang an keiner Bundes- oder Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teil, verliert sie ihre Rechtsstellung als

Partei.

Von den Parteien zu unterscheiden sind Verbände und Bürgerinitiativen, die lose Vereinigungen zur Verfolgung eines bestimmten Zieles oder zur Vertretung einer bestimmten Interessengruppe und nicht des gesamten Volkes darstellen.

2b) Die Aufgaben der Parteien

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. So beschreibt das Grundgesetz die Hauptaufgabe der politischen Parteien in der Bundesrepublik. Um den Willen des Volkes bilden zu können, müssen allerdings mehrere Aufgaben erfüllt werden, die diesem Zweck dienen. Diese sind in §1 II des Parteiengesetzes näher beschrieben.

Oberste Aufgabe der Parteien ist es, die verschiedensten Meinungen des Volkes zu bündeln. Das politische System der Bundesrepublik ist differenziert in das Volk und die Staatsorgane. Dabei stellt sich immer das Problem der Vermittlung. Die wichtigste Form der Vermittlung sind die Wahlen der Staatsorgane. Dabei soll das Volk die Organe bilden, indem es seine Vertreter wählt. Allerdings wird sehr bald ersichtlich, was das Problem einer solchen Wahl ist. Das Volk besitzt keinen natürlichen Gesamtwillen sondern besteht aus sehr vielen individuellen Interessen und Meinungen. Diese Interessen und Meinungen zu bündeln und auf wenige entscheidungsfähige Alternativen zu reduzieren und somit eine Vermittlung zwischen Volk und Staatsorganen zu ermöglichen ist die Aufgabe der Parteien. Dies geschieht, indem die verschiedenen Interessen in sich zusammengefasst und ausgeglichen und sodann zu politischen Programmen vereint werden. Diese Aufgabe nennt man auch Programmfunktion.

Erst dann kann mit einer weiteren wichtigen Aufgabe, nämlich der Kandidatenaufstellung, auch Personalrekrutierung genannt, begonnen werden. Die Kandidaten sind Personen aus der Mitte des Volkes, die sich mit einem bestimmten Parteiprogramm identifizieren und für dessen Umsetzung eintreten. Dadurch werden sie für den Wähler erst identifizierbar. Sie vertreten also die Interessen und Ziele der Partei und damit des Volkes. Bevor diese Kandidaten jedoch gefunden werden können, müssen andere Aufgaben erfüllt werden.

Die Menschen benötigen politische Bildung, welche unter anderem die Parteien vermitteln sollen. Sie müssen ein Bewusstsein dafür schaffen, dass politische Partizipation und vor allem auch politische Mitarbeit existenziell wichtig für eine Demokratie sind. Ist dies einmal geschafft, können Personen gefunden werden, die aktiv an der Politik mitwirken wollen und sich als Kandidaten aufstellen lassen .

Hier wirken die Parteien als „Wahlvorbereitungsorganisationen“¹ im politischen System mit. Allerdings bleibt es nicht bei dieser Funktion. Hat der Bürger gewählt, finden sich die Parteien in den Gremien wieder. Dort haben sie sodann die Aufgabe der Regierungsbildung, sofern sie als Gewinner aus der Wahl hervorgehen. Bei heutigen Wahlen kann man beobachten, dass die Wähler hauptsächlich nach Parteien wählen und nicht nach den einzelnen Repräsentanten. Den Wählern ist es wichtiger, welche Partei die Regierung stellt und nicht welche einzelnen Abgeordneten die Volksvertretung übernehmen.¹ Floren, Franz Josef: „Politische Strukturen und Prozesse in Deutschland“, S. 70 Durch die Vorbereitungen zu den Wahlen übernehmen die Parteien die Aufgabe der Volkswillensbildung. Allerdings ist dies nicht die einzige Willensbildung, die die

Parteien durchführen. Sind sie einmal als Mehrheit in einem Parlament vertreten und bilden die Regierung, übernehmen sie auch die Staatswillensbildung. Dies widerspricht jedoch nicht der Aufgabe des Artikel 21 I GG, da die Staatswillensbildung nur über den Weg der Wahl durch das Volk zu erreichen ist, also die Volkswillensbildung eine Voraussetzung für die später folgende Staatswillensbildung ist. Durch diese Verknüpfung machen sie den Staat zum Staat des Volkes. Dies soll jedoch nicht heißen, dass die Volkswillensbildung lediglich auf die Wahl beschränkt wird und danach erst einmal die Staatswillensbildung folgt bis die nächste Wahl ansteht. Vielmehr ist die Volkswillensbildung ein permanenter Prozess, der vor allem auch durch den Einfluss auf die öffentliche Meinung durch die Parteien weitergeführt wird. Der Einfluss auf die öffentliche Meinung geschieht zumeist durch die Presse. Ob Regierungsprogramm, Gesetzesvorschläge oder Gegenmeinungen auf Seiten der Opposition, all dies hat starken Einfluss auf die öffentliche Meinung. Somit nehmen die Parteien eine Vielzahl wichtiger Aufgaben wahr.

2c) Parteiengründung

„Ihre Gründung ist frei“. So lautet der zweite Satz des Artikel 21 I GG. Grundsätzlich kann jeder Deutsche eine Partei gründen. Dies stützt sich vor allem auf Artikel 8 und 9 GG, die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit. Demnach hat jeder Deutsche das Recht sich zu versammeln (Art. 8 I GG) und einen Verein oder eine Gesellschaft zu bilden (Art. 9 I GG).

Allerdings ist dies zugleich auch eingeschränkt. Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen die Völkerverständigung richten, sind ebenso verboten wie solche, die den Strafgesetzen zuwiderlaufen. II c. Die innere Ordnung der Parteien.

„Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen.“ Soviel sagt das Grundgesetz über die innere Ordnung der Parteien aus. Grund für diese gesetzliche Verankerung der inneren Ordnung waren die Erfahrungen des Dritten Reichs, als die nicht demokratische Partei NSDAP an die Macht kam und ungeheuren Schaden anrichtete.

Eine weitere Sicherheit bietet Artikel 38 GG, laut dem die Abgeordneten „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ sind, also ein „freies Mandat“ besitzen. Wäre dies nicht der Fall, könnte jeder Partei- oder Fraktionsvorsitzende nach Belieben seine Entscheidungen treffen und durch die Abgeordneten seiner Partei absegnen lassen. Da dies alles andere als demokratisch wäre, bestimmt Artikel 21 I Satz 3, dass ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.

Ein Problem der innerparteilichen Demokratie ist allerdings die Oligarchisierung. Zwar besitzt jede Partei einen demokratisch strukturierten Aufbau (siehe Anlage 1), in den großen Parteien ist es allerdings Gang und Gebe, dass die Führungsgremien die Entscheidungen treffen und dann von den restlichen Mitgliedern absegnen lassen. Eine Ursache dafür ist die Kapazitätsgrenze großer Gremien. Dies ist allgemein ein Problem der Demokratie. Je größer ein Gremium, desto seltener kann es zusammentreten und desto schwieriger wird es, aus dessen Mitte heraus Entscheidungen zu treffen oder Beschlussvorschläge zu entwickeln. Deshalb muss hier immer ein Mittelweg gefunden werden. Ein weiterer Grund ist der Zugang zu den Massenmedien, der in der heutigen Zeit enorm wichtig ist. Durch die Medien können Standpunkte vertreten werden und eine

breite Masse von Wählern oder Parteimitgliedern erreicht werden. Dieser Zugang zu den Massenmedien bleibt allerdings den obersten Führungsspitzen der Parteien vorbehalten, da sie im Mittelpunkt des öffentlichen Geschehens stehen und nicht der Ortsverband mit 25 Mitgliedern. Dieser ist eben weniger an den großen Entscheidungen beteiligt als das Mitglied im Parteivorsitz. Deshalb konzentrieren sich die Medien auf die obersten Parteiebenen. Allerdings kann man dieser Behauptung der Oligarchisierungsgefahr auch entgegensetzen, dass die wenigen Personen, die nun Führungspositionen innehaben, ohne die Basis der Partei niemals dort angelangt wären, was diesen Gesichtspunkt der Oligarchisierung wieder etwas abschwächt.

2d) Parteienfinanzierung

„Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Das bestimmt das Grundgesetz zur Parteienfinanzierung.

Zum Einen erhalten die Parteien Mittel von privater Seite, durch Mitgliedsbeiträge, Spenden, Einnahmen aus Parteivermögen und aus sonstigen Einnahmen. Weiterhin erhalten die Parteien vom Staat je nach Anzahl der erhaltenen Stimmen bei der letzten Wahl einen gewissen Betrag, allerdings nur, wenn sie bei der Wahl einen gewissen Stimmenanteil, 0,5% bei Bundestags- und 1,0% bei Landtagswahlen, besitzen. Zusätzlich dazu erhalten die Parteien 0,38 € für jeden Euro aus privaten Beiträgen und Spenden. Dies alles ist dadurch gedeckelt, dass ein bestimmter Mindestbetrag festgelegt wird, der insgesamt an alle Parteien ausbezahlt wird und dadurch, dass die staatlichen Zuschüsse nicht höher als die Eigeneinnahmen der Partei sein dürfen.

Viele sehen diese Parteienfinanzierung durch den Staat als falsch an. Dazu muss man jedoch mehrere Gesichtspunkte näher betrachten. Da Parteien private gesellschaftliche Zusammenschlüsse sind, sollten sie auch nur von Privatpersonen finanziert werden. Allerdings leisten Parteien durch ihre Arbeit einen erheblichen Beitrag zur Demokratie und damit auch für den Bürger, weshalb auch der Bürger durch Steuermittel zur Finanzierung der Parteien beitragen kann.

Ein weiteres Problem ist auch, dass der Bundestag über die Verteilung der Mittel entscheidet, spricht sich selbst die Finanzierungsbeiträge bewilligt. Allerdings ist dies kaum anders möglich und auch hier kann das Argument angeführt werden, dass der Bundestag schließlich vom Volk gewählt wird und durch dieses legitimiert wird.

Wie viele Privatpersonen verstoßen auch Parteien gegen allgemeines Finanzierungsrecht. So bekam die SPD in Wuppertal für den Kommunalwahlkampf ihres Oberbürgermeisters im Jahr 1999 eine Spende von 500.000 DM von einem ortsansässigen Bauunternehmer. Das Landgericht verurteilte den Bauunternehmer damals zu 18 Monaten Freiheitsstrafe weil die Spende in Erwartung eines wirtschaftlichen Vorteils getätigt wurde. Der Bauunternehmer erwartete als Gegenleistung für seine Spende die Realisierung eines Bauprojekts. Der Oberbürgermeister wurde freigesprochen, da er das Geld seiner Partei überantwortet hatte, die die Herkunft der Spende durch Stückelungen verschleiert hatte. Für die SPD hatte dieser Verstoß gegen das Parteiengesetz eine Geldbuße von über 760.000 Euro zur Folge, was bis dahin die strengste Sanktion gegen die SPD gewesen war.

2e) Parteienverbot

„Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.“ So legt das Grundgesetz in Artikel 21 II das Parteienverbot fest.

Dieser Artikel hat zwei Seiten. Einerseits sichert er die Existenz der Parteien dadurch, dass nur das Bundesverfassungsgericht über ein Verbot entscheiden darf, andererseits erinnert er daran, dass andere Demokratien, z.B. die USA, Frankreich und Großbritannien, auch Parteien dulden, die sich gegen die Verfassung richten. Er ist somit entscheidend für unsere „streitbare Demokratie“.

Bisher wurden in der Geschichte der Bundesrepublik zwei Parteien verboten, zum einen die rechte Partei SRP im Jahr 1952 und die Linkspartei KPD im Jahr 1956. Für ein Parteienverbot reicht es allerdings nicht aus, die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anzuerkennen. Vielmehr muss eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber dieser Ordnung vorhanden sein. Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung haben das Recht, den Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zu stellen. Dies bleibt allerdings ihrem politischen Ermessen überlassen. So können sie eine Partei als verfassungswidrig bezeichnen, ohne jedoch einen Verbotsantrag zu stellen. Dadurch soll eine politisch-argumentative Diskussion angeregt werden und das Parteienverbot soll die letzte Möglichkeit bleiben. Ein Vorteil dessen ist sicher, dass bei Bestehenbleiben der Partei bessere Kontrolle ausgeübt werden kann als wenn sie in Splittergruppen zerfällt. Außerdem ist es in einer Demokratie sinnvoller, eine Diskussion darüber anzuregen und den Menschen ins Bewusstsein zu rufen, welche Gefahren eine solche Partei und insbesondere die Unterstützung einer solchen Partei mit sich bringt. Das Ende dieser Praxis wurde wohl mit dem NPD-Verbotsantrag im Jahr 2000 eingeläutet, der letztendlich auch erfolglos blieb.

2f) Parteiengesetz

In Artikel 21 ist die Rede von einem Bundesgesetz, das Näheres bestimmt. Gemeint ist hier das Parteiengesetz. Das Parteiengesetz regelt die allgemeinen Bestimmungen des Artikel 21 GG detaillierter. So wird hier Näheres über ihre Aufgaben, ihre innere Ordnung, die Aufstellung von Wahlbewerbern, die Finanzierung und weitere Bereiche bestimmt.

(Stefan Kinkelin)

Literatur:

Floren, Franz Josef: „Politische Strukturen und Prozesse in Deutschland“ Schöningh-Verlag im Westermann Schulbuchverlag GmbH, Paderborn 2004

Hesselberger, Dieter: „Das Grundgesetz“ Kommentar für die politische Bildung 13. Auflage, Wolters Kluwer Deutschland GmbH, München 2003

Löw, Konrad: „Der Staat des Grundgesetzes“ Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, München 1997

Rudzio, Wolfgang: „Das politische System der Bundesrepublik Deutschland“ 6. Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2003

Woyke, Wichard (Hrsg.) und Andersen, Uwe: „Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“ 5. Auflage, Leske + Budrich, Opladen 2003