

Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 1/6

Von Prof. Dr. **Julian Krüper**, Bochum, Dr. **Hana Kühr**, Düsseldorf

Dieser Beitrag eröffnet eine Reihe von insgesamt sechs Beiträgen, die sich dem Recht der politischen Parteien in „lebenszyklischer“ Perspektive zuwenden. In Analogie zu einer natürlichen Person werden das Entstehen, Aufbauen, Entwickeln und Abwickeln politischer Parteien thematisiert und typische rechtliche Konflikte, in denen politische Parteien sich finden, systematisch erörtert. Dabei nehmen die Beiträge gezielt auch die Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Parteienforschung in den Blick. Eine Übersicht über die Folgebeiträge findet sich unter IV.

I. Einführung

1. Allgegenwart politischer Parteien

Politische Parteien sind allgegenwärtig. Sie begegnen uns in Zeitungsartikeln und Fernsehberichten, an Wahlkampfständen und in Buchhandlungen,¹ durch ihre Vertreter in Parlament und Regierung ebenso wie in Institutionen des öffentlichen Lebens, z.B. in den Steuerungsgremien der Rundfunkanstalten.² Nicht selten scheint es dabei, als seien die Parteien die eigentlichen Machtzentren des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, deren Wille nur noch durch die Verfassungsorgane vollstreckt wird. Erst jüngst wurde aufgrund der SPD-Mitgliederbefragung zum Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Einfluss politischer Parteien erneut und besonders scharf gestellt.³ Fast könnte man glauben, dass sich die Idee des Verfassungsrechtlers und ehemaligen Richters des Bundesverfassungsgerichts *Gerhard Leibholz* (1901-1982) vom *Parteienstaat*, in dem allein die politischen Parteien die legitimen Repräsentanten des politischen Willens des Volkes sind,⁴ verwirklicht hat. Politische Parteien erscheinen uns vor

* *Julian Krüper* ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum; *Hana Kühr* ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf und war bis 2012 Mitarbeiterin am Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der HHU Düsseldorf; Stud. iur. *Ozan M. Imrek* hat bei der Manuskriptredaktion wertvolle Hilfe geleistet.

¹ Z.B. bei *Decker*, Parteien und Parteiensysteme in Deutschland, 2011; v. *Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011; *Detterbeck*, Parteien und Parteiensystem, 2011; *Zehetmair*, Das deutsche Parteiensystem, 2005.

² Siehe dazu die gegenwärtig beim BVerfG anhängigen Verfahren gegen den ZDF-Rundfunkstaatsvertrag 1 BvF 1/11 und 4/11.

³ Verfassungsrechtliche Bedenken äußern *Degenhardt/Horn*, FAZ v. 13.12.2013, S. 7.

⁴ Für die Differenzierung zwischen Parteiendemokratie und Parteienstaat vgl. *Decker*, in: *Decker/Neu* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, 2. Aufl. 2013, S. 21 (S. 36 ff.); eingehend zum Parteienstaatskonzept jüngst *Kaiser* (Hrsg.), *Der Parteienstaat*, 2013.

allem als tatsächliche Phänomene des politischen Lebens, sie egegnen uns als aktive Spieler auf dem Feld der Politik, als Machtfaktoren und Interessenverbände, aber nicht (oder jedenfalls nicht vorrangig) als Rechtspersonen. Aus der Perspektive der Wissenschaft formuliert ließe sich sagen, politische Parteien müssten danach allein Gegenstand der politikwissenschaftlichen Parteienforschung, aber nicht Gegenstand rechtswissenschaftlicher Betrachtung sein. Das stimmt natürlich nicht: Mit der Schaffung des Art. 1 GG sind die politischen Parteien auch zum Erkenntnisgegenstand von Juristen avanciert. Ihre spezifische Stellung als politische Machtfaktoren büßen sie dadurch jedoch nicht ein. Was sie ausmacht – ‚what makes them tick‘ – ist mit ihrer Beschreibung als Rechtspersonen kaum adäquat ausgedrückt; sie sind vielmehr ‚personnes politiques‘, deren rechtliche Verfassung nur einer von mehreren Aspekten ist, den es nachzuvollziehen gilt, wenn man Parteien verstehen will.⁵ Wer sich also als Jurist mit politischen Parteien befasst, muss die starke Prägung der Parteien als Akteure des politischen Prozesses in seine juristischen Überlegungen gewissermaßen einpreisen.⁶

2. Parteienrecht als politisches Recht

Das Parteienrecht ist als Teil des Verfassungsrechts insgesamt zu verstehen (s. dazu auch unter II. 4. b).⁷ Das Verfassungsrecht insgesamt, und hier insbesondere das Staatsorganisationsrecht, ist dabei sinnvoll nur zu begreifen als politisches Recht,⁸ als ein „Recht der Politik“. Bereits in *Jean-Jacques Rousseaus* (1712-1778) grundlegender Schrift über den Gesellschaftsvertrag findet sich dieser Gedanke im Untertitel „Principes Du Droit Politique“, was ins Deutsche gemeinhin als „Prinzipien des Staatsrechts“ übersetzt wird. Was damit gemeint ist, wird deutlich, wenn man sich den schillernden Begriff der Politik näher vor Augen führt und wie ihn die dazugehörige Fachwissenschaft versteht: Die Politikwissenschaft zerlegt den Politikbegriff in die drei Elemente von *polity*, *policy* und *politics*.⁹ Während *policy* die inhaltliche Dimension – also das „Programm“ der Politik – beschreibt und *politics* den durch Konflikt und Kompromiss gekennzeichneten politischen Durchsetzungsprozess dieses Programms (z.B. in Koalitionsverhandlungen, im Vermitt-

⁵ Für eine Betrachtung der Parteien aus ideologietheoretischer Perspektive siehe etwa *Lucardie*, in: *Decker/Neu* (Fn. 4), S. 61 ff.

⁶ Für eine politikwissenschaftliche Perspektive siehe etwa *Jun*, in: *Helms/Jun* (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, 2004, S. 163 ff.

⁷ Zur Unterscheidung von formellem und materiellem Verfassungsrecht siehe *Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013, S. 12 f. (dort als „formelle“ und „materielle Verfassung“).

⁸ Näher dazu *Morlok*, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie?, 1988, S. 178 ff.

⁹ Z.B. bei *Rohe*, Politik, 1994, S. 67.

lungsausschuss usw.) bezeichnet, bezieht sich *polity* auf das (verfassungsrechtliche) Gefüge von Institutionen und Verfahren der Politik. Es geht der Politik also um die allgemeinverbindliche Durchsetzung (*politics*) eines bestimmten politischen Programms (*policy*) mithilfe und in bestimmten Verfahren und Institutionen (*polity*).

Eine solche Durchsetzung von politischen Programmen geschieht in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik nicht allein, aber besonders oft in Gestalt von Rechtsnormen. Der politische Anspruch der Allgemeinverbindlichkeit des durchgesetzten (Partei-)Programms spiegelt sich auf der Seite des Rechts im Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit des geltenden Rechts, der „Allgemeinheit des Gesetzes“¹⁰ wider: Dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sein sollen, wie es Art. 3 Abs. 1 GG fordert, ist also nicht nur ein Postulat der Gerechtigkeit, sondern auch Voraussetzung dafür, dass sich politischer Streit um die Durchsetzung von Programmen überhaupt lohnt. Denn wer ihn gewinnt, übt eben keine bloß partikulare, sondern eine allgemeinverbindliche Macht aus, die im Verfassungsstaat rechtlich gebunden ist und dadurch zur legitimen Herrschaft wird. Politische Macht ist eine attraktive Ressource, von der politische Parteien und die in ihnen handelnden Politiker sich gewissermaßen „nähren“ und an der sie teilhaben wollen. Der amerikanische Politikwissenschaftler *Anthony Downs* (*1930), der international berühmt geworden ist für seine „Ökonomische Theorie der Demokratie“¹¹, formuliert dies so: „Wir nehmen an, daß sie [die Parteimitglieder] nur handeln, um das Einkommen, das Prestige und die Macht zu erlangen, die mit öffentlichen Ämtern verbunden sind. [...] Die Parteien treten mit politischen Konzepten hervor, um Wahlen zu gewinnen; sie gewinnen nicht die Wahlen, um mit politischen Konzepten hervortreten zu können“.¹² Was uns heute auf den ersten Blick wie die Zusammenfassung eines verbreiteten Gefühls von Politik- und Parteienverdrossenheit erscheinen mag, ist bei *Downs* aber gerade das Gegenteil. Dass die Amtsträger eigene Zwecke verfolgten, müsse für das Funktionieren des politischen Systems (für seine „soziale Funktion“¹³ wie *Downs* es nennt) gar nicht schädlich sein: Soziale (hier also: politische) Funktionen würden in aller Regel immer nur als Nebenprodukt von für diese Funktion irrelevanten (hier etwa: privaten) Motiven erfüllt. Weil die private Eigennutzmaximierung der Politiker regelmäßig auf bestimmte Grenzen (des Rechts, der Verfassung, der Parteiinteressen) stoße, sei ein Versagen des politischen Systems nicht zu befürchten.¹⁴ Im Kern, wenn auch nicht im Mittelpunkt dieser These, steht bei *Downs* also das nutzenmaximierende Individuum, das sich den politischen Prozess für seine Interessen zunutze macht. Es handelt sich erkennbar um eine ökonomisch grundierte *politikwissenschaftliche Perspektive* auf die Mechanismen des politischen Prozesses. Dies

¹⁰ Umfassend dazu *Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009.

¹¹ *Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1968 (Nachdruck 2013).

¹² *Downs* (Fn. 11), S. 27 f.

¹³ *Downs* (Fn. 11), S. 28.

¹⁴ *Downs* (Fn. 11), S. 29.

regt aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu der Überlegung an, ob das Recht, namentlich das Verfassungsrecht, ein ähnliches Verständnis von der Rolle des Einzelnen im politischen Prozess hat und wie eine solche Rolle sich zu den „Rechtspersonen“ der politischen Parteien verhält. Mit anderen Worten: Findet das Politikmodell der ökonomischen Theorie der Demokratie in den Grundannahmen des Verfassungsrechts eine Entsprechung, oder müssen sie als Opponenten verstanden werden?

II. Der Einzelne im Zentrum des politischen Prozesses

1. Liberaler Kommunitarismus unter dem Grundgesetz

Im Mittelpunkt der Verfassungsordnung des Grundgesetzes steht der einzelne Mensch; das Grundgesetz versteht sich „anthropozentrisch“.¹⁵ Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass sich alle Vorschriften des Grundgesetzes auf den Einzelnen und seine Rechte beziehen; noch weniger bedeutet es, dass die Vorschriften des Grundgesetzes allein darauf zielen, dem einzelnen Menschen Freiheiten und Rechte zu geben. Der anthropozentrische Grundbezug des Grundgesetzes äußert sich darin, dass die von ihm errichtete Ordnung *im Letzten* dazu dienen muss, der Entfaltung des Einzelnen förderlich zu sein.¹⁶ Gemeint ist damit erkennbar keine radikalautonome Entfaltung des einzelnen Menschen um jeden Preis, sondern eine Entfaltung in der Gemeinschaft anderer gleichfalls mit Rechten ausgestatteter Bürger. In einer berühmten Formulierung des BVerfG: „Das Menschenbild des Grundgesetzes ist nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung zwischen Individuum und Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne deren Eigenwert anzutasten“.¹⁷ In den Begriffen der politischen Theorie bedeutet dies, dass das Grundgesetz weder Ausdruck eines reinen liberalen Denkens ist, das die individuelle Freiheit absolut setzt, noch ist es Ausdruck eines strengen Kommunitarismus, bei dem die Zwecke der Verbände, in die die Menschen eingebunden sind (Familie, Religion, Staatsverband, Sportverein, Gewerkschaft usw.), ihrer persönlichen Freiheit notwendig vorgehen.¹⁸

2. Politische Grundrechte als individuelle Freiheitsrechte

Ausdruck und Ausgangspunkt dieser Rechtsstellung des Einzelnen sind die (politischen) Grundrechte, namentlich Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 GG. Mittelbar kann aber auch anderen Grundrechten, zum Beispiel dem Grundrecht aus

¹⁵ Z.B. bei *Schmitt Glaeser*, Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, 2. Aufl. 2012, S. 29 ff.

¹⁶ Siehe dazu etwa *Häberle*, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 22 Rn. 7 (m.w.N.).

¹⁷ BVerfGE 4, 7 (15); jüngst auch BVerfGE 109, 133 (151); zur Bedeutung dieser Formel für die Grundrechtsinterpretation siehe *Volkman* (Fn. 7), S. 226 f.

¹⁸ Siehe aus der Perspektive einer Legitimationstheorie für das Grundgesetz *Brugger*, Liberalismus, Pluralismus, Kommunitarismus, 1999; für ein Beispiel etwa *Krüper*, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 316 ff.

Art. 4 Abs. 1 GG, eine politische Dimension zu wachsen, etwa dann, wenn einem religiösen Bekenntnis im forum externum aufgrund äußerer Umstände eine politische Aussage beigelegt wird oder das Bekenntnis gerade so gemeint ist. So wird bisweilen das Tragen eines muslimischen Kopftuchs als politische Stellungnahme gewertet.

In der berühmten Formel von der „schlechthin konstituierenden Bedeutung“¹⁹ der Meinungsfreiheit für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung, die das BVerfG im Lüth-Urteil prägte,²⁰ scheint ein Menschenbild auf, für das nicht nur die basalen Freiheitsgarantien von *life* und *liberty* schlechthin konstituierend sind, sondern die auf soziale Interaktion angelegten Kommunikationsgrundrechte in gleichem Maße. Ob sich das BVerfG dabei von der These *Aristoteles'* über den Menschen als einem (im weiteren Sinne) politischen Wesen (*zōon politikón*)²¹ hat inspirieren lassen oder nicht, kann dahinstehen: Ein Bekenntnis zur notwendigen kommunikativen Gemeinschaftsverwiesenheit des Einzelnen auch in (im engeren Sinne) politischer Hinsicht kann man dem Lüth-Urteil hingegen doch entnehmen.

3. Gemeinschaftliche Grundrechtsausübung

Es ist daher wenig erstaunlich, dass die Grundrechte des Grundgesetzes auch die Dimension ihrer gemeinschaftlichen Ausübung umfassen. Meinungsäußerung muss daher nicht notwendig die Meinungsäußerung Einzelner sein, sondern kann auch in der Gruppe erfolgen. Versteht man Meinungsäußerung sinnvoll nicht als bloße Deklaration von Meinung, sondern als einen auf Austausch angelegten kommunikativen Vorgang, so scheint die wesensprägende Gemeinschaftsverwiesenheit der Kommunikationsgrundrechte deutlich auf. *Walter Schmitt Glaeser* hat dies auf ein anschauliches Bild gebracht: „Argumentieren als Lebensluft der Demokratie“.²² Die Vorschrift des Art. 8 Abs. 1 GG trägt dem kollektiven Element von Kommunikationsvorgängen dadurch Rechnung, dass sie gerade das Versammeln und gemeinsame Verfolgen kommunikativer Zwecke gegenüber der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG nochmals gesondert schützt. „Schlechthin konstituierend“ ist im Sinne des Lüth-Urteils eben nicht allein das Haben und Äußern von Meinungen, sondern auch das *gemeinsame* Äußern. Dass Art. 8 Abs. 1 GG neben dieser politischen Dimension zudem auch Schutz für das Bestehen sozialer Begegnungen unabhängig von ihrem Zweck entfaltet, steht dem nicht entgegen.²³

4. Die institutionelle „Verfestigung“ der Grundrechtsausübung

a) Allgemeiner und besonderer Grundrechtsschutz für Korporationen

In dieser Perspektive ist es nur folgerichtig, dass das Grundgesetz auch noch weitergehende, institutionelle Verfestigungen von Grundrechtsträgern durch die Vereinigungsfreiheit schützt. Während Art. 9 Abs. 1 GG dabei als eine Art *korporationsrechtliches Auffanggrundrecht* fungiert, schützt etwa Art. 9 Abs. 3 GG mit der Koalitionsfreiheit eine spezifische Form des Zusammenschlusses. Aber auch über Art. 9 Abs. 3 GG hinaus erkennt das Grundgesetz die Schutzbedürftigkeit von Korporationen als Träger einer kollektiven Grundrechtsverwirklichung an. Nur angedeutet wird das in Art. 4 Abs. 2 GG, wenn man den Begriff der Religionsausübung dort religionstypisch als *gemeinsame* Religionsausübung versteht. Deutlicher noch wird dies in Art. 140 GG/137 Abs. 2 WRV, nach dem die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften verfassungsrechtlich gewährleistet wird. Dass Korporationen selbst und nicht nur die in ihnen organisierten individuellen Grundrechtsträger verfassungsrechtlichen Schutzes bedürfen, bringt schließlich Art. 19 Abs. 3 GG zum Ausdruck, der die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen festlegt.

Der Schutz gemeinschaftlicher Grundrechtsverfolgung durch das Grundgesetz erklärt sich aus der Autonomie des Individuums, das sich für den Modus, in dem es seine Rechte realisieren will, frei entscheiden kann. Ob allein, zu zweit oder in einem großen Personalverband gearbeitet, geforscht oder gebetet wird, mag jeder Mensch frei entscheiden. Wie diese Entscheidung des Einzelnen jeweils ausfällt, hat auch damit zu tun, dass gerade erst die *gemeinschaftliche* Verfolgung von (grundrechtlichen) Zwecken einen Mehrwert erzeugen kann. Der Zusammenschluss zu Vereinen, Verbänden und anderen Institutionen generiert nämlich häufig erst das soziale oder ökonomische Kapital, um bestimmte Ziele überhaupt effektiv erreichen zu können. Besonders deutlich wird dies im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung, die unter den heutigen Umständen regelmäßig sinnhaft nur in der hochgradigen persönlichen, organisatorischen und ökonomischen „Verdichtungsstruktur“ juristischer Personen des Privatrechts denkbar ist. Dies gilt nicht allein für die Verfolgung ökonomischer Interessen, sondern in gleichem Maße für die Verfolgung politischer Zwecke. Hier kommt Art. 21 GG ins Spiel.

b) Art. 21 GG als Spezialfall korporativen Grundrechtsschutzes

Sieht man von der systematischen Sonderstellung der Weimarer Staatskirchenartikel im Grundgesetz einmal ab, die immerhin aber über ihren sachlichen Zusammenhang mit Art. 4 GG erkennbar einen „Fuß in den Grundrechten“ haben, so nimmt Art. 21 GG eine Sonderrolle ein: Zwar schützt er einen korporationsrechtlichen Zusammenschluss von Bürgern verfassungsrechtlich, er „tut“ dies aber im Grundlagenteil des Staatsorganisationsrechts, nämlich im Abschnitt II des Grundgesetzes über den „Bund und die Länder“. Entstehungsge-

¹⁹ BVerfGE 7, 198 (208).

²⁰ Lesenswert (nicht allein) dazu *Frenzel*, Zugänge zum Verfassungsrecht, 2009, S. 19 ff.

²¹ *Aristoteles*, Politik, 1253a.

²² *Schmitt Glaeser* (Fn. 15), S. 134 f.

²³ *Michael/Morlok*, Grundrechte, 3. Aufl. 2012, Rn. 268.

schichtlich schien diese systematische Stellung des Art. 21 im Grundgesetz keineswegs zwingend; so wurde im Zuge der Genese des Grundgesetzes auch eine Stellung im unmittelbaren Zusammenhang zu den Vorschriften über den Deutschen Bundestag erwogen, um der besonderen Bedeutung der Parteien im parlamentarischen System verfassungsrechtlich Ausdruck zu verleihen.²⁴ Durch die „Hochzönung“ in den II. Abschnitt des Grundgesetzes dokumentierte der Parlamentarische Rat dann aber die Bedeutung der politischen Parteien für den politischen Prozess in *Bund und Ländern* gleichermaßen. Ohne dass man sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes über die Konsequenzen schon im letzten Detail im Klaren gewesen wäre, adelte man die Parteien zu verfassungsrechtlichen Institutionen der jungen Bundesrepublik und vollzog damit verfassungsrechtlich nach, was bis zum politischen Ende der Weimarer Republik schon politische Tatsache gewesen war.²⁵ Ob die Parteien dadurch aber Organe des Staates oder der Verfassung werden sollten, welche Rechtsform²⁶ sie haben sollten und wie ihre Rolle überhaupt rechtlich auszugestalten war, all das blieb der wissenschaftlichen Diskussion und dem Handeln des Gesetzgebers vorbehalten. Der verfassungsrechtliche Grundstein für die Entstehung des Parteienrechts, wie wir es heute kennen, war damit aber jedenfalls gelegt.

Das Recht der politischen Parteien ist zu verstehen als materielles Verfassungsrecht. Dessen Inhalte sind verfassungsrechtlicher Natur, weil sie bestimmte *Funktionen des Verfassungsrechts* übernehmen, nämlich die Funktion der Konstituierung einer politischen Ordnung. Da sich abseits des Art. 21 GG aber keine weiteren verfassungsunmittelbaren Regelungen zu den politischen Parteien finden, sondern alle wesentlichen weiteren Regelungen in einfachen Gesetzen (dem PartG, dem BGB, dem BWahlG²⁷ usw.) getroffen sind, das Parteienrecht also überwiegend nicht die „Form“ von Grundgesetzvorschriften gefunden hat, ist es nur der Sache, der Materie nach Verfassungsrecht. Als materielles Verfassungsrecht ist es in den formellen und materiellen Gesamtzusammenhang der verfassungsmäßigen Ordnung eingebunden. Seine Funktion und seine konkrete Ausgestaltung sind daher insbesondere im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Gestaltung des politischen Prozesses zu beurteilen.

5. Organisatorische Notwendigkeit von Parteien

Neben die (unter 4. a) bereits thematisierte *grundrechtliche Nützlichkeit* einer gemeinschaftlichen Grundrechtsverfolgung tritt aber auch eine *verfassungsorganisationsrechtliche Not-*

²⁴ Siehe dazu die Beratungen des Parlamentarischen Rates, JöR 1 (1951) [2. Aufl. 2010], S. 202 ff.

²⁵ Zur nachvollziehenden Anerkennung der Parteien als „empirisch bekannte[r] Größe“ etwa *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2009, § 2 Rn. 10.

²⁶ Siehe aus politikwissenschaftlicher Perspektive etwa *Bukow*, Die professionalisierte Mitgliederpartei, 2013, S. 112: „[...] das Parteiengesetz [enthält] keine klare organisationsstrukturell wirksame normative Zielbestimmung“.

²⁷ Siehe dazu etwa *Merten*, in: Decker/Neu (Fn. 4), S. 77 (S. 102 ff.).

wendigkeit politischer Parteien. Die Verfassung trennt in Art. 20 Abs. 2 GG zwischen der Trägerschaft der Staatsgewalt, die beim Volk liegt, und den Staatsorganen, die diese Gewalt ausüben. Da also „die Verfassung staatliche Herrschaft zwar auf das Volk zurückführt, aber nicht von ihm ausüben läßt, stellt sich das Problem der Vermittlung“.²⁸ Die damit notwendigen (werdenden) Institutionen der Vermittlung zwischen Rechtsträger Volk und dem politischen System übernehmen die Parteien, die kraft ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe der „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ sowohl kompatibel sein müssen mit ihrer gesellschaftlichen „Andockstelle“ wie auch mit dem politischen System. Sie nehmen eine tatsächliche sowie rechtliche Zwischenstellung ein, die es bis heute überaus schwierig macht, ihre rechtliche Natur genau zu fixieren. Sie sind – obwohl als privatrechtliche Vereine organisiert – mehr als ein beliebiger Sportverein oder eine schlichte Vereinigung von Bürgern, wie § 2 Abs. 1 PartG es formuliert.²⁹ Sie sind – obwohl ihre politische Gestaltungsmacht immens ist – kein echtes Staatsorgan. Dies führt zu einigen durchaus praktischen Problemen, auf die im Rahmen dieser Beitragsreihe noch im Einzelnen zurückzukommen sein wird.

III. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den politischen Prozess

Es ist eine Grundfunktion der Verfassung, handlungsfähige Organe und taugliche Verfahren der Entscheidungsfindung zu konstituieren. Verfahren und Akteure der politischen Willensbildung des Volkes müssen also verfassungsrechtlich „ins Werk gesetzt werden“. Dazu zählen die politischen Parteien. Ihre Aufgabe ist die Teilhabe und Gestaltung des politischen Prozesses, in den Worten des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG die „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“.³⁰

Grundbezug in einem politischen System, das sich als Demokratie versteht, ist dabei der Grundsatz der Volkssouveränität, der den „Kern der Demokratie“³¹, also des demokratischen Prinzips bildet. Daraus sind für die Gestaltung des Systems der politischen Willensbildung verschiedene Forderungen abzuleiten. Zunächst muss es darum gehen, dass Entscheidungen des politischen Systems *demokratisch legitimiert* sind. Damit verbunden, aber nicht gleichbedeutend ist, dass innerhalb des Systems *Partizipation der Staatsbürger* als Träger der Volkssouveränität möglich ist. In beiden Dimensionen spielen politische Parteien eine wichtige Rolle.

1. Legitimation verbindlicher Entscheidungen garantieren

a) Verfahren

Die Legitimation staatlicher Entscheidungen setzt voraus, dass sie in Verfahren getroffen worden sind, die dazu geeignet sind, Legitimation zu vermitteln. Dabei argumentiert ein

²⁸ *Grimm*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 265.

²⁹ Dazu auch *Schmitt Glaeser* (Fn. 15), S. 122 f.

³⁰ Für eine politikwissenschaftliche Funktionsbestimmung politischer Parteien vgl. etwa *Jun*, in: Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, 2013, S. 119 ff.

³¹ *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2012, Rn. 128 ff.

klassisches Legitimationsmodell mit dem Bild der ununterbrochenen Kette, über die jede staatliche Entscheidung auf das Volk rückführbar sein muss. Es beschreibt den Weg der Legitimation vom Volk ausgehend „hinein“ in das politische System, also etwa das Parlament. Man spricht in diesem Zusammenhang von Input-Legitimation.³² Maßgeblicher – und bundesverfassungsrechtlich einziger³³ – Vermittlungsvorgang ist die Wahl, die in einem Staat wie der Bundesrepublik ohne die Vorformung des politischen Willens des Volkes durch Vermittlungseinheiten wie Parteien kaum möglich wäre. Wie anders, als durch Bündelung und Konzentration politischer Grundauffassungen, soll eine Wahl möglich sein, bei welcher der politische Wille von vielen Millionen Menschen (bei der Bundestagswahl 2013 wählten 44.309.925 Menschen) auf eine Gruppe von wenigen hundert Mandatsträgern (aktuell 631) abgebildet werden muss? *Wahlermöglichkeithung* ist also aus Perspektive der Verfassung eine wesentliche Funktion politischer Parteien. Damit die besondere Rolle, die Parteien bei der Ermöglichung von Wahlen spielen, die demokratische Legitimation staatlicher Macht nicht konterkariert, verpflichtet Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die Parteien auch in ihrem Inneren auf Grundsätze des demokratischen Prinzips. Das gilt insbesondere für innerparteiliche Verfahren der Kandidatenaufstellung zu Wahlen, die demokratischen Anforderungen in besonderer Weise gerecht werden müssen.³⁴

b) Maßstäbe

Gleichzeitig muss nach heutigem Verständnis die Verfassung Maßstäbe bereitstellen, an denen sich politische Entscheidungen orientieren müssen. Sie bildet eine „Gerechtigkeitsreserve“ für politische Entscheidungen.³⁵ Angesprochen sind hier vor allem die Grundrechte und die Verfassungsprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG. Der Zugriff der politischen Parteien auf diese Grundentscheidungen ist begrenzt. Zwar wirken sie über ihre Parlamentsfraktionen an der politischen Willensbildung auch im Hinblick auf Verfassungsänderungen mit; jüngere Beispiele aus dem Bereich der Grundrechte sind Art. 13 GG und Art. 16a GG. Indes erweisen sich die Grundrechte, wie auch Art. 20 GG, im Vergleich zu anderen Bereichen des Verfassungsrechts als vergleichsweise änderungsfest. Der Einfluss der Parteien ist hier also sehr begrenzt.

c) Akteure

Politische Entscheidungsverfahren werden von bestimmten Akteuren betrieben. Dabei ist die Zuweisung definierter Kompetenzen und klarer Befugnisse an staatliche Organe ein Charakteristikum gerade des demokratischen Rechtsstaats.

³² Morlok/Michael (Fn. 31), Rn. 37.

³³ Zur schwachen demokratischen Inklusionsstruktur des Grundgesetzes vgl. Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 32 f., der den „Blick auf das grundgesetzliche Legitimationsgefüge“ zu Recht als „ernüchternd“ beschreibt.

³⁴ Eingehende Darstellung bei Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011.

³⁵ Morlok (Fn. 8), S. 91 f.

Nur so werden klare Verantwortlichkeiten und damit auch politische Zurechnung hoheitlichen Handelns möglich. Klarheit darüber, wer für welche Entscheidungen unter welchen Voraussetzungen einzustehen hat, ist Kennzeichen des demokratischen Rechtsstaats. Deshalb kommt im Verfassungsrecht den *akteurskonstituierenden Vorschriften* eine besondere Bedeutung zu. Wie dargelegt, hält sich das Grundgesetz in dieser Hinsicht bedeckt, wenn es um die politischen Parteien geht.³⁶ Ihre Stellung wird durch Vorschriften des einfachen Rechts und wesentlich auch durch die Rechtsprechung des BVerfG ausgeformt. Es besteht ein starkes quantitatives Gefälle zwischen formell-verfassungsrechtlichen Vorgaben für die politischen Parteien und einfachgesetzlichem Parteienrecht. Letzterem kommt in besonderem Maße die Aufgabe zu, offenes Verfassungsrecht zu konkretisieren. Daher sind die Praxis des politischen Prozesses einerseits und die Parteienrechtswissenschaft und -rechtsprechung andererseits intensiv damit beschäftigt, formelles Verfassungsrecht – Art. 21 GG – und einfaches Parteienrecht zueinander ins Verhältnis zu setzen. Weil das BVerfG zudem den Parteienbegriff des § 2 Abs. 1 PartG auch als Verfassungsbegriff der politischen Parteien „doppeltverwendet“ (was zweckmäßig, aber keineswegs zwingend ist), wird die Verflechtung von Art. 21 GG mit dem einfachen Recht besonders eng und damit auch konfliktträchtig, da aus einer schlichten PartG-Auslegungsfrage schnell eine aufgeladene Verfassungsfrage werden kann. Dieser enge Zusammenhang wurde etwa im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 im neuen Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde nach § 18 Abs. 4a BWahlG deutlich.

2. Partizipation ermöglichen

Die demokratische politische Ordnung versucht dem Postulat des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG dadurch gerecht zu werden, dass sie Partizipationsmöglichkeiten für das Individuum bereitstellt, um jenseits rein formaler Legitimation auch für hinreichende Akzeptabilität staatlicher Entscheidungen in der Sache zu sorgen, also die Output-Legitimation zu steigern. Die seit Jahrzehnten geführte Diskussion um die Einführung von Elementen direkter Demokratie auf Bundesebene hat hier ihren Ort.

a) Individuelle Partizipation

Wesentliches Mittel für den Einzelnen sind auch hier die Grundrechte, die freilich nur eine relativ ungeformte, pauschale Partizipationsmöglichkeit eröffnen, etwa in Gestalt von Meinungs- und Pressefreiheit oder der Versammlungsfreiheit. Weiterreichend und vergleichsweise feinsteuern sind verwaltungsrechtliche Partizipationsmöglichkeiten, etwa in Gestalt von Einwendungsrechten (als „Jedermannrecht“ z.B. im Immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG) oder verfahrensrechtlichen Befugnissen als Drittbetroffener, etwa im Baurecht.

³⁶ Grimm (Fn. 28), S. 265 zu den wissenschaftlichen Folgen dieser Unbestimmtheit.

b) Kollektive Partizipation

Wirksamer kann individuelle Partizipation indes durch die Mitwirkung in Institutionen verschiedener Art erfolgen.

aa) Vereine und Verbände

Zu denken ist hier etwa an die Mitwirkung in Vereinen oder Interessenverbänden, die über Stellungnahmen, Öffentlichkeitsarbeit oder Anhörungen in Normsetzungs- oder Verwaltungsverfahren gezielten Einfluss auf staatliche Entscheidungen nehmen können.³⁷ So werden etwa im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren regelmäßig Anhörungen mit Vertretern von durch ein Gesetz betroffenen Interessenverbänden durchgeführt und auf diesem Wege Einflusschancen eröffnet. Während individuelle und kollektive Partizipation über Vereine und Verbände regelmäßig auf ein bestimmtes Sachgebiet bezogen sind (etwa: Verkehrs- oder Energiepolitik), ist die Funktionslogik politischer Parteien etwas anders gelagert.³⁸

bb) Politische Parteien als Spezialorganisationen

Auch das Feld der Politik ist in verschiedene Teilbereiche gegliedert: Innen- und Außenpolitik, Wirtschafts- und Umweltpolitik, Sozial- und Kulturpolitik usw. Und obwohl einzelne Parteien, man denke etwa an Bündnis'90/Die Grünen, vorrangig mit bestimmten Feldern verbunden werden, geht ihr Anspruch doch in aller Regel darauf aus, umfassend an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Parteioorganisationen sind politische Generalisten, um für möglichst viele Wähler attraktiv zu sein. Die Gliederung der Politik in Teilfelder spiegelt sich dann in der Binnenstruktur der Parteien, die je nach Interesse und Kompetenz Fachpolitiker produzieren, welche sich in den einzelnen Teilbereichen auskennen. Der demgegenüber weitergehende politische Gestaltungsanspruch, den Parteien erheben, führt notwendig dazu, dass sie ihr spezifisches Profil – ihr Programm³⁹ – an abstrakteren Ordnungsmodellen der Politik und des menschlichen Zusammenlebens ausrichten: Sie verstehen sich als konservativ oder progressiv, als liberal oder (demokratisch-)sozialistisch, als egalitär oder elitär und so fort.⁴⁰ In ihrem Profil zeigen sich unmittelbar weniger politische Detailfragen, als vielmehr eine Tendenz zu bestimmten, an allgemeineren politischen Kriterien ausgerichteten Präferenzentscheidungen. Deswegen bezeichnet man Parteien mit einem Begriff aus dem Arbeitsrecht auch als „Tendenzorganisationen“⁴¹, die gerade in Deutschland hohe Bedeutung von Parteiprogrammen spiegelt sich im Parallelbegriff der „Programmparteien“⁴². Die Eigenschaft als Tendenzorganisation führt zu einem Anspruch auf *Tendenzreinheit*, woraus sich im Verhältnis zu den Mitgliedern

etwa die Möglichkeit des Parteiausschlusses ergibt, wenn diese sich nicht parteikonform verhalten. Als tendenzgesteuerte Organisationen zur Gestaltung der politischen Willensbildung lassen sich Parteien als „Spezialorganisationen zur Nutzung der demokratischen Input-Strukturen“⁴³ verstehen, vor allem derjenigen des Parlaments.

IV. Ausblick auf die weiteren Beiträge

Welche Rolle Parteien im politischen Gefüge des Grundgesetzes einnehmen, ist damit bereits in Umrissen skizziert. Sie sind Spezialorganisationen, derer sich Menschen bedienen, um Einfluss auf die politische Willensbildung zu nehmen und eigene politische Richtigkeitsvorstellungen durchzusetzen. Zwischen den die Parteien als Organisationen betreibenden Individuen und den Parteien als Institutionen selbst besteht also eine besonders enge Beziehung, die es nahelegt, sich die Partei selbst als eine Einzelperson vorzustellen.⁴⁴ Das unterschlägt zwar, dass innerhalb der Parteien fortwährend Machtkämpfe um politische Ziele und Strategien ausgetragen werden, so dass diese Analogie für die Betrachtung der Funktionen politischer Parteien und ihrer rechtlichen Ausformung nur begrenzt anschaulich ist. Allerdings ähnelt die Partei in ihrer Interessengebundenheit, den damit verbundenen Konfliktslagen und notwendigen dauerhaften Interaktionen mit Mitgliedern, Konkurrenten und Verfassungsorganen durchaus einem um Durchsetzung seiner Interessen bemühten *Individuum*.

Die weiteren Beiträge dieser Reihe folgen also einer am Bild eines natürlichen Lebenszyklus orientierten Chronologie. Beitrag 2 befasst sich mit der *Gründung politischer Parteien* als spezifischen Organisationen mit spezifischen Zielen. Dabei wird es um eine Reihe praktischer Rechtsfragen gehen, etwa die Satzungsgebung und Mitgliedschafts- und Namensrechte. Beitrag 3 wird sich der Entwicklung, dem Auf- und Ausbau der Parteiorganisationsstruktur zuwenden (zum Beispiel ihrer überregionalen Ausbreitung) und dem Zusammenschluss politischer Parteien. Auch die medial dauerpräsenten Fragen der Parteienfinanzierung werden dabei angesprochen. Beitrag 4 wendet sich gewissermaßen dem „Beruf“ der politischen Parteien zu. Es geht also darum, wie Parteien welche Ziele verwirklichen und inwiefern dies rechtlich gesteuert ist. Dabei wird sich zeigen, dass „Parteienrecht“ eine *rechtliche Querschnittsmaterie* ist, sich also aus einer Vielzahl von Rechtsquellen speist, die äußerlich als eigenständige, nicht genuin parteirechtliche Gebiete erscheinen: An erster Stelle sind hier das Wahlrecht und das Parlamentsrecht zu nennen.⁴⁵ Anhand beider Materien wird die „Schnittstellenfunktion“ der Parteien zwischen Gesellschaft und Staat in besonderer Weise deutlich. Beitrag 5 wendet sich dann spezifischen Konfliktsituationen, also gewissermaßen den „Krankheiten“ politischer Parteien zu. Angesprochen sind hier zunächst

³⁷ Kritisch zur Macht von Parteien, Verbänden und Medien aber etwa *Schmitt Glaeser* (Fn. 15), S. 208 ff.

³⁸ Zum Verhältnis von Parteien und anderen Verbänden vgl. v. *Winter*, in: *Niedermayer* (Fn. 30), S. 387 ff.

³⁹ *Merz/Regel*, in: *Niedermayer* (Fn. 30), S. 211 ff.

⁴⁰ Siehe dazu insgesamt die Beiträge von *Lucardie* (Fn. 5); *Jun* (Fn. 30).

⁴¹ *Morlok/Michael* (Fn. 31), Rn. 246.

⁴² *Merz/Regel* (Fn. 39), S. 211.

⁴³ *Morlok/Michael* (Fn. 31), Rn. 233; eine Vertiefung der These von den Parteien als Spezialorganisationen folgt im zweiten Beitrag dieser Reihe.

⁴⁴ So etwa bei *Downs* (Fn. 11), S. 25.

⁴⁵ Siehe für diesen Bereich auch *Decker*, in: *Niedermayer* (Fn. 30), S. 295 ff.

Konflikte „nach Innen“, die zwischen Parteien und ihren Mitgliedern entstehen und oft als Folge der Tendenzorientierung der Parteien erscheinen. Aber auch Konflikte zwischen Parteien und dem Staat, hier vor allem im Bereich der Parteienfinanzierung, spielen hier eine Rolle. Beitrag 6, der die Reihe beschließt, widmet sich schließlich den verschiedenen Arten, in denen das politische Leben einer Partei zu Ende gehen kann. Angesprochen sind hier das verfassungsgerichtliche Verbot, die ökonomische Insolvenz und die parteiautonome Entscheidung zur Auflösung. Hier wie dort stellen sich komplexe Rechtsfragen, nicht nur im Hinblick auf die Beendigungstatbestände an sich (Wann kann verboten werden? Wann ist eine Partei insolvent?), sondern auch im Hinblick auf die dann notwendige Abwicklung (Was geschieht mit Parlamentsmandaten einer verbotenen Partei? Ist ihre Neugründung möglich?).