

Die nachfolgende Untersuchung entstand anlässlich einer immer lauter werdenden Parteienverdrossenheit, die vordergründig sehr überzeugend begründet erschien. Beim intensiveren Durchdenken der Zusammenhänge eröffneten sich dann jedoch eher überraschende Konsequenzen.

Die politischen Parteien als verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der demokratischen Grundordnung und ihr Wirken unter dem Aspekt der Gewalten- bzw. Funktionstrennung

Der immer lauter und zuletzt selbst von höchster Stelle aus beklagten „Okkupation“ des Staates durch die politischen Parteien ist allein schon deswegen weder mit moralisierenden Vorhaltungen noch mit Selbstbeschränkungsappellen - und natürlich schon gar nicht mit verdrossener Abkehr – beizukommen, weil Machtstreben wesensmäßig und funktional so sehr zur politischen Partei gehört, wie etwa das Gewinnstreben zum Wirtschaftsbetrieb.

Beides, Macht- wie Gewinnstreben, ist dabei nicht bloß legitim sondern in der freiheitlichen Gesellschaft im wohlverstandenen Interesse des Ganzen sogar unverzichtbar. Den Parteien ihr Machtstreben also zum Vorwurf zu machen, ist absurd.

Wenn aber gerade das grundsätzlich notwendig ist, was offensichtlich ursächlich war für das Missentwickeln des Parteiensystems, ist dieses Missentwickeln dann nicht unvermeidlich? Ist die Okkupation des Staates durch die Parteien also ein Determinismus - vorprogrammiert mit dem Augenblick, da die Gesellschaft politische Parteien zuließ?

Sicherlich nicht!

Der Rechtsstaat verfügt schließlich mit dem überragenden Instrument Verfassung über die nötige Macht, Fehlentwicklungen solcher Art von Grund auf zu korrigieren - was im Umkehrschluss naturgemäß darauf verweist, dass die Ursachen staatlicher Fehlentwicklung immer gerade auch im Verfassungsrechtlichen zu suchen sind.

Verbirgt sich damit die Lösung aller Fragen zur Parteienproblematik im Grundgesetz?

Schauen wir uns dieses also einmal genauer an:

Von der denkbar größten Bedeutung ist hier allein schon die einfache Tatsache, dass das deutsche Grundgesetz mit seinem Artikel 21 den Parteien einen ganzen Abschnitt gewidmet hat.

Dies darf deswegen durchaus als einer der entscheidendsten Fortschritte gegenüber „Weimar“ gewertet werden, weil durch die somit vollzogene Erhebung des Politikfaktors Partei in den Rang des Verfassungsorgans bzw. wie in § 1.1 Parteiengesetz formuliert - in den Rang des „*verfassungsrechtlich notwendigen Bestandteils der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*“ die Parteien mit allen Rechten aber auch Pflichten fest in die staatliche Ordnung eingebunden wurden.

Der eigentliche Wortlaut des Artikels 21 GG ist demgegenüber - auch unabhängig von seiner tatsächlichen inhaltlichen Dürftigkeit - dann allenfalls zweitrangig. Aufgabe der Parteien sei es, „*bei der politischen Willensbildung des Volkes*“ mitzuwirken.

Na ja, als Funktionsbeschreibung jedenfalls ist dieser Satz in seiner Unverbindlichkeit wohl eher überflüssig.

Schließlich wirken in der freiheitlichen Demokratie „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ mehr und weniger doch alle mit: Verbände, Schulen, Kirchen, Medien, Kommentatoren, Publizisten - nicht zuletzt aber auch jeder Bürger. Sofern er sich politisch nur äußert.

Das schlichte Mitwirken „*bei der politischen Willensbildung des Volkes*“ kann also unmöglich genuine Funktion der Parteien sein - und damit auch keinesfalls etwas, was die Parteien gar als verfassungs-rechtlich notwendigen Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung legitimieren würde.

In Wahrheit lässt Artikel 21 GG die spezifische Funktion der Parteien im Staat ganz einfach offen - was letztendlich als Reaktion auf die schmerzvollen Erfahrungen mit faschistischen und kommunistischen Parteien auch durchaus sehr verständlich ist. Konsequenter allerdings wäre es gewesen, man hätte dann zunächst ganz auf die verbale Funktionsbestimmung verzichtet. So aber erlag man in der Folge - so behaupte ich - ganz allgemein der Versuchung, die praktische Bedeutungsleere eines „*Mitwirkens bei der politischen Willensbildung des Volkes*“ gewaltsam mit irgendwelchen parteispezifischen Bedeutungsinhalten zu füllen. Dabei herausgekommen und in § 1.2 Parteiengesetz formuliert sind u.a. einige schwammige, in ihrer pädagogisierenden Art fast schon ärgerliche Pseudobestimmungen:

„Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes ... mit, indem sie insbesondere

- *auf die Gestaltung der öffentlichen Ordnung Einfluss nehmen,*
- *die politische Bildung anregen und vertiefen,*
- *die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern,*
- *für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“*

In der Praxis lässt sich tatsächlich nichts davon verbindlich konkretisieren, sind dies nicht mehr als bloße Verbalismen, die letztendlich nur ablenken von den beiden wirklichen Kernsätzen des § 1/2 Parteiengesetz:

„Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes mit, indem sie insbesondere

- *zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden,*
- *die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen.“*

Hinter diesen eher unscheinbaren Formulierungen verbirgt sich in der Tat nicht weniger als der direkte Auftrag zur personellen und programmatischen Selektion auf der Ebene der Politik - wobei die bildungsbürgerlich pädagogisierende Grundstimmung, die den gesamten Absatz 2 des §1 Parteiengesetz durchzieht, auch hier etwas nebelnd durchschimmert.

Insbesondere der Begriff „*heranbilden*“ weckt entsprechende Assoziationen.

Allerdings wird letztlich ja wohl kaum jemand ernsthaft Parteien als Bildungs- und Ausbildungsorgane für anstehende Politiker definieren - im Gegenteil!
Die Demokratie braucht - da sind sich alle ja einig - nicht Politiktechnokraten, „heran- gebildet“ in den Kadern der Parteien, sondern starke, eigenständige Persönlichkeiten, die ihre spezifischen Lebenserfahrungen, Talente, Einsichten und Ambitionen repräsentativ in die Politik einzubringen wissen.
Dabei verlangt das politische Geschäft der Natur nach nicht Spezialisten, sondern Generalisten.
Eine Ausbildung im spezialisierenden Sinn – wie für das „normale“ Berufsleben richtig und üblich – wäre daher die denkbar ungeeignetste „Heranbildung“ an die politische Karriere.

Sehr erforderlich dagegen wäre eine „Heranbildung“ der generalisierenden Art. Die aber bieten weder Institutionen noch Behörden noch Betriebe, sondern bietet ganz alleine das Leben.

Primär sind in der Politik daher nicht spezifische Berufsqualitäten gefragt, umso mehr dafür aber überspezifische Persönlichkeitsqualitäten.

Die leistungsorientierte Massengesellschaft verfügt nun zwar notwendig und selbstverständlich über eine Vielzahl personeller Auslesegänge - diese zielen allerdings praktisch ausnahmslos auf die üblichen Erwerbsberufe ab.
Auf der „überspezifischen Berufsebene“ der demokratischen Politik existieren entsprechende Auslesegänge gesellschaftlich demgegenüber ganz allein und offenbar alternativlos nur innerhalb der politischen Parteien.

Für die existentiell nicht weniger wichtige politische Programmatik gilt grundsätzlich das Gleiche. Dabei ist diese im Bereich des „politisch Intellektuellen“ nicht nur ein Forschungszweig ganz eigener unverwechselbarer Art, sondern konkret auch das exakte Gegenstück zur wissenschaftlichen Historik.

In seiner ganzen Konsequenz wird das Letztere allerdings erst dann wirklich deutlich, wenn man beide, Programmatik und Historik, einander direkt gegenüberstellt:

- Die Historik forscht nach der „Wahrheit“. d.h. der Realität des Vergangenen, die politische Programmatik dagegen nach der Wahrheit des Zukünftigen.
- Die Historik „folgt“ dem Lauf der Dinge, die Programmatik „bestimmt“ ihn.
- Das Ergebnis des historischen Forschens ist idealerweise ein wahrhaftes Erkennen des „real Gewesenen“, das der politisch programmatischen Forschung dagegen ein wahrhaftiges Erkennen des „real Werdenden“.

Während die Historik, im Faktischen suchend, die Wahrheit des Faktischen zumindest theoretisch wissenschaftlich exakt auch zu finden vermag, ist das Ergebnis politisch-programmatischen Suchens bestenfalls visionär und erfüllt so niemals das Kriterium wissenschaftlicher Exaktheit.

Da sich die politische Programmatik stets also im Unbestimmten, im Prognostischen bewegt, benötigen Parteiprogrammatiker vor allem politisches Gespür und insbe-

sondere die Fähigkeit, vom konkretisierbaren Jetzt „realistisch“ auf ein visionäres Morgen zu schließen.

Aus der Fülle der Einzelinformationen der sich artikulierenden Einzelinteressen und Einzelbedürfnisse hat die Parteiprogrammatik politisch verbindliche Hauptströmungen zu generalisieren - was insbesondere eben eine qualitative Auslese voraussetzt.

Dabei liegt das bemeßbare Kriterium für programmatische Qualität wesentlich im Faktor Zeit: Politische Zielsetzungen niederer Qualität sind lediglich kürzerfristig, Ziele der höheren Qualität dagegen gerade eben auch langfristig von Belang.

Parteien erfüllen damit **nur** dann ihre verfassungsmäßige Funktion, wenn sie zum einen dem Leistungs- und nicht etwa dem Kungelprinzip nach selektierte (oder auch geworbene) Kandidaten und zum anderen dem Nutz- und nicht bloß dem Opportunitätsprinzip nach ausgewählte, „erarbeitete“, insbesondere auch langfristig verbindliche allgemeingültige politische Zielsetzungen anzubieten haben.

Dabei ist der hierzu erforderliche doppelte innerparteiliche Ausleseprozess genau genommen nichts anderes, als die qualitative Komponente der demokratischen Wahl - deren rein quantitative Ergänzung vollzieht der Bürger dann per Stimmabgabe. Ohne vorgelagerte Selektion wäre das Mehrheitswahlrecht (wie z.B. die „Wahl per Einschaltquote“ beim Fernsehen belegt) qualitativ auf Dauer ruinös, würden personell wie programmatisch Ergebnisse von gefährlicher Beliebigkeit erstehen, die Stamm-tisch-Niveau eben nicht übersteigen.

Die in diesem Sinne - und nur in ihm – entscheidend wichtige, unverzichtbare Funktion der politischen Parteien im demokratischen System begründet natürlich nicht nur ihre verfassungsrechtlich privilegierte Position, sondern begrenzt zugleich notwendigerweise auch ihre organisationsrechtliche Autonomie.

Es war daher nicht nur richtig und angemessen, sondern auch notwendig, dass das Parteiengesetz die satzungsmäßigen Freiheiten der Parteien durch verbindliche Normen weitestgehend beschränkte.

Allerdings blieben dennoch - wie die schließlich zu Recht beklagte trübe Parteienwirklichkeit belegt - ganz offensichtlich noch schwerwiegende Lücken.

Gerade dort nämlich wo – wie dargelegt - die demokratischen Parteien funktionsgemäß qualitative Leistungen zu erbringen haben, sind sie auffallend schwächlich. So beherrschen personell weitgehend noch die Kungler die Szene, und hinken alle Parteien programmatisch dem aktuell Notwendigen in aller Regel viel zu weit hinterher.

Hierfür mag es viele Gründe geben, deren wichtigster aber liegt - so behaupte ich - in einer bislang noch ungehemmten Verflechtung der jeweiligen politischen Exekutive mit der „gewählten“ politischen Partei.

Es ist doch eigentlich erstaunlich, dass die sogar die kritische Öffentlichkeit es toleriert, ja sogar mit Beifall bedenkt, wenn ein Kanzler, Ministerpräsident, Minister oder Bürgermeister scheinbar selbstverständlich seine exekutive Leitfunktion mit einem leitenden Parteiamt verknüpft.

Dabei sind die Funktionen von Partei und Exekutive doch gänzlich verschieden.

Das Prinzip der Funktions- bzw. Gewaltentrennung sollte daher solche Ämterunion eigentlich verbieten.

Offensichtlich fehlt es in diesem speziellen Zusammenhang ganz allgemein am nötigen Problembewusstsein – wobei die Ursache hierfür, denke ich, letztendlich in einer zwar historisch, nicht aber sachlich begründbaren unstatthaften Verengung des staatlichen Gewaltbegriffs zu suchen ist.

Seine traditionelle Begrenzung auf die drei „Gewalten in staatlicher Trägerschaft“, d.h. auf Legislative, Exekutive und Judikative ist unzeitgemäß und in Wahrheit ein Relikt aus vordemokratischer Zeit, als der Staat zumindest theoretisch noch – da metaphysisch oder absolutistisch legitimiert – auf seine organisatorische Konstruktion, auf sein hierarchisches Ordnungssystem also, reduzierbar war.

Ein moderner demokratischer Staat aber, der dem Volk per Verfassungsgrundsatz die legitimierende, „gewaltgebende“ Funktion zuerkannt hat, kann das Volk bei der staatlichen Gewaltdefinition unmöglich außen vor lassen.

Dieser Forderung entspricht im Übrigen ja auch der Wortlaut von Art. 20 GG, Abs. 2: *„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“*

Dies nun heißt nichts anderes, als das das Volk neben bzw. vor den Montesquieu'schen Gewalten „ausübende“ Gewalt des Staates ist. Damit aber unterliegt das Volk seiner Funktion nach eben auch dem Gebot der Funktionstrennung, wobei diese im demokratischen Repräsentativsystem mit der Übertragung der Volksgewalt auf Repräsentanten praktisch bereits vollzogen worden ist.

(Die Tatsache, dass sich umgekehrt direkt-demokratische Staatsmodelle niemals dauerhaft etablieren konnten, weist im Übrigen darauf hin, dass es sich beim Gewalt- bzw. Funktionstrennungsprinzip nicht etwa nur um ein „Produkt“ menschlicher Vernunft, sondern um eine für alle Systeme geltende Naturgesetzmäßigkeit handelt)

Parteien sind, wie dargelegt, gewissermaßen im solcherart erweiterten „Gewaltenzirkel“ exakt zwischen Volk und staatlichem System zu lokalisierende, verfassungsrechtlich anerkannte, natürliche Organe des demokratischen Repräsentativsystems. Ihre *„verfassungsrechtlich notwendige“* Funktion setzt daher - wegen des Funktionstrennungsgebotes - eine scharfe Funktionsabgrenzung zum einen gegenüber dem Volk, zum anderen aber auch gegenüber Legislative, Exekutive und Judikative voraus.

(Allein unter diesem Aspekt ergibt Artikel 38 GG tatsächlich einen realistischen Sinn. In ihm werden bekanntlich die Abgeordneten des deutschen Bundestages – ansonsten praxisfern als Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen definiert. Nähme man solches tatsächlich wörtlich, würde dies jegliche Parlamentsarbeit unmöglich machen. Folgerichtig wird im Parlament gegen nichts mehr verstoßen, als gegen den reinen Wortlaut des Artikels 38)

Analisiert man vor diesem Hintergrund die aktuellen Probleme des Parteiensystems, so werden selbst die übelsten Affären - da letztlich stets durch Verschwemmungen, durch Verfilzungen im Funktionalen provoziert - irgendwie verstehbar; was diese zumindest in bezug auf die handelnden Personen selber naturgemäß in einem deutlich milderem Licht erscheinen lässt.

Es wird ferner deutlich, wie sehr seinerzeit der Kohl'sche Sieg über den damals tatsächlich im hier definierten Sinne der Partei agierenden Geißler einen sowohl die CDU als auch die Regierung schwächenden Wendepunkt markierte.

Mit der aus diesem „Sieg“ resultierenden nahezu uneingeschränkten Macht des Kanzlers über seine Partei stülpte Kohl - aus machttaktischer Sicht verständlich - der CDU nämlich de facto die der Funktion nach einseitige, notwendigerweise kurzfristig pragmatische Problemsicht des Regierungschefs weitgehend über – und dies personell wie programmatisch!

Die langfristig selektierende Doppelfunktion, die der CDU als politischer Partei zwingend angestanden hätte, blieb damit bedenklich untererfüllt - mit all den bekannten, heute offenkundigen Konsequenzen.

Politik wird auf solche Weise eben unvermeidlich - und letztendlich sogar ohne direktes persönliches Verschulden - zum personellen wie programmatischen Gekungel, arm an Führung und Perspektive.

Das Kohl'sche Machtübergewicht war überdies mitverantwortlich für die auffällige Schwäche der Legislative in Bonn:

Das Parlament hat in dieser Konstellation eben kaum noch eigene praktische Funktion - zum Schaden natürlich des demokratischen Ganzen.

Die SPD steht im Übrigen kaum besser da! Dies deswegen, weil bei ihr auf der Ebene der Länder der gleiche Mechanismus, wie im Falle Kohls, zum Tragen kam. Auch hier gilt die Personalunion von Regierungs- und Parteiamt seit jeher weitgehend als eine selbstverständliche machttaktische Notwendigkeit.

In Analogie zum Geschehen auf der Bundesebene resultierte hieraus unvermeidlich eine Machtverzerrung zu Gunsten der SPD-Regierungschefs, die die SPD letztendlich dann zu jener auf Bundesebene einerseits personell zerrissenen Ministerpräsidentenpartei werden ließ, die sich andererseits - per Regierungspragmatismus homogenisiert - strukturell und programmatisch kaum von der CDU Helmut Kohls unterschied - die daher zur Zeit zu vielem taugte, nur nicht zu einer wirklichen politischen Alternative.

Die aus alledem insgesamt zu ziehenden Konsequenzen wären im Prinzip eigentlich klar!

- Als erstes sollte der sinnarme erste Satz des Artikels 21.1 GG, *„die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“*, durch eine exakt treffende Präzisierung ersetzt werden. Vorgeschlagen sei hier eine Formulierung, wie:
„Die Parteien sind natürliche Organe des demokratischen Repräsentativsystems. Sie erfüllen in diesem die Aufgabe der personellen und programmatischen Selektion. Ihre funktionale Unabhängigkeit ist gleichermaßen Recht wie Pflicht“
- Als zweites sollte demgemäß das Parteiengesetz eine verbindliche Bestimmung enthalten, die im Sinne des prinzipiellen Funktionstrennungs-

gebotes eine personelle Trennung von Staats- und Parteiämtern fest-
schreibt.

Eine Formulierung wie, „*mit dem Eintritt ins Staatsamt haben alle Partei-
ämter zu ruhen*“, erscheint in diesem Zusammenhang durchaus als aus-
reichend.

- Als drittes sei nochmals auf Art. 35 GG verwiesen. Der Satz, „*Sie (die Ab-
geordneten) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisun-
gen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*“, verstößt, in-
dem er die „Funktionsebene Partei“ ausklammert und diese damit de facto
in die „Funktionsebene Volk“ einreicht, nach allem gegen das Funktions-
trennungsprinzip. Er sollte daher unter ausdrücklicher Anerkennung der
eigenständigen Funktion der parlamentarischen Fraktionen im Sinne der
nachfolgenden Formulierung differenziert werden:

*„Die Abgeordneten des deutschen Bundestages sind ihrer Parteizuge-
hörigkeit nach eingebunden in parlamentarische Fraktionen.*

*Die Willensbildung in den Fraktionen hat frei von Auftrag und Weisung
den demokratischen Regeln gemäß zu erfolgen. In allen Fragen des
Grundrechts allerdings sind die Abgeordneten frei nur ihrem Gewissen
unterworfen.“*

Fazit

Insgesamt und grundsätzlich wäre eine umfassende gutachterliche Analyse des
Verwirklichungsstandes der allgemeinen Funktionstrennung im Staat dringend von
Nöten. Insbesondere auch die für den demokratischen Staat existentiell wichtigen
Massenmedien (Presse, Rundfunk, Fernsehen), die man nicht zu Unrecht aber leider
undifferenziert gerne als vierte Gewalt tituliert, bedürfen in diesem Sinne der kriti-
schen Durchleuchtung.

Konsequent wäre es, sie nach allem - wie die Parteien - mittels eines eigenen
Grundgesetzartikels verfassungsrechtlich in das staatliche Ganze einzubinden.
Eine solche Einbindung wäre dabei allerdings - dem Funktionstrennungsprinzip,
das Mehrfachfunktionen naturgemäß verbietet, entsprechend - streng auf den infor-
mationellen Bereich zu beschränken.

Für einen neu zu schaffenden „Medienartikel“ vorgeschlagen sei hier der folgende
Wortlaut:

*„Presse, Rundfunk, Fernsehen sind als natürliche Träger von Nachricht und
Information notwendige Organe der freiheitlichen demokratischen Grund-
ordnung. Ihnen obliegt die Selektion und Kommentierung des aktuellen Nach-
richten- und Informationsstromes. Funktionale Unabhängigkeit ist dabei glei-
chermaßen Recht wie Pflicht.“*

Mit einer solchen Formulierung wäre verfassungsrechtlich dann zweierlei erreicht.
Zum einen würden Information und Unterhaltung in den Medien zwar keineswegs
getrennt, wohl aber funktional entzerrt - was u.a. der zunehmenden Tendenz zum
marktwirtschaftlichen Missbrauch von Information Einhalt geböte - und zum anderen
wären die Medien damit aus der rechtsstaatlich mehr als heiklen Funktion des direk-
ten (nicht des indirekten!) öffentlichen Kontrollierens entlassen.

Allgemeine Rechtsprinzipien verletzende negative Begleiterscheinungen der öffentlichen Kontrolle via Medien, wie Vorverurteilungen, Eingriffe in die Persönlichkeits-sphäre etc. - aber auch politische Schlammschlachten à la Barschel u.ä. - könnten so weitgehend im Ansatz bereits eliminiert werden.

Natürlich dürfte solches in keinster Weise zu Lasten der öffentlichen Kontrolle selber gehen!

Diese müsste vielmehr dann vollinhaltlich von einer im Wesentlichen allerdings noch zu schaffenden, (wie de facto die Medien) dem Bürger direkt verpflichteten, auf die Organe der staatlichen Macht zielenden „kontrollierenden Gewalt“ übernommen werden.

Im Bereich öffentlicher Finanzen existieren im Übrigen mit dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder bereits bewährte (wie ich finde, der Kompetenzausweitung harrende) Ansätze solcher Art.