

Tabelle A2f: Kandidaten und Gewählte der Übrigen, 1949 bis 2009								
Übrige	Kandidaturen			Gewählte				
	Wahljahr	Liste	Wahlkreis	Kandidaten	Liste	Wahlkreis	Gesamt	Ausgeschieden
1949	560	966	1.175	78	20	98	18	18
1953	1.075	1.102	1.600	39	11	50	3	5
1957	1.018	959	1.428	13	6	19	2	2
1961	893	772	1.251	0	0	0	0	0
1965	858	692	1.135	0	0	0	0	0
1969	1.047	662	1.255	0	0	0	0	0
1972	750	543	1.041	0	0	0	0	0
1976	1.120	798	1.492	0	0	0	0	0
1980	888	552	1.218	0	0	0	0	0
1983	782	428	1.038	2	0	2	1	1
1987	698	644	1.099	4	0	4	2	2
1990	1.014	972	1.559	0	0	0	0	0
1994	1.368	815	1.803	0	0	0	0	0
1998	2.168	1.148	2.754	0	0	0	0	0
2002	1.059	476	1.315	0	0	0	0	0
2005	994	578	1.302	0	0	0	0	0
2009	1.036	705	1.479	0	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung.

## Der Wandel von Mitgliederparteien zu Wählerparteien – Setzt das Grundgesetz einen bestimmten Parteientypus voraus?

Kathrin Groh

Aufgeregtheiten um vermeintliche Krisen der Parteien sind so alt wie die Parteien selbst. Wer heute nicht von einer Krise der Parteidemokratie redet, diagnostiziert mindestens einen Strukturwandel der deutschen Parteien. Korrespondiert dieser neue Typus Partei noch mit den Anforderungen, die das Grundgesetz an die Parteien stellt? Denn in Deutschland haben die Parteien eine ganz besondere verfassungsrechtliche Last zu tragen. Sie waren und sind gefangen zwischen (alt)liberalen Leitbildern, die von einer normativen Demokratietheorie überhöht werden, und der realen Entwicklung des deutschen Parteiestaates. Was aber, wenn die Realität der Parteidemokratie von den verfassungsgerichtlich überformten Vorgaben des Grundgesetzes abzuweichen beginnt? Muss sich das Verfassungsrecht dann der Prägekraft der Parteidynamik anpassen<sup>1</sup> oder wird es –

1 Kritisch Michael Stolleis, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats, in: VVDStRL, 44. Jg. (1986), S. 7 – 40, S. 13 f.

erfolgreich(?)<sup>2</sup> – versuchen, mit seinem Steuerungsanspruch einen Rückwandel zu initiieren? Setzt das Grundgesetz also einen bestimmten Parteientypus voraus?

### 1. Zur Entwicklung der Parteitypen

Parteien lassen sich zu Zwecken der Analyse aufspalten in die Mitgliederorganisation, die Parteielite und die Wählerschaft. Die Entwicklungsgeschichte der Parteitypen verzeichnet Verschiebungen vor allem in diesen Beziehungsgelehen. Die Evolution der Parteien wird dabei gemeinhin in vier Stadien unterteilt: Die Honoratiorenparteien des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts stammen aus der Zeit vor der Einführung des demokratischen Massenwahlrechts. Hier fanden sich Komitees gut betuchter Besitz- und Bildungsbürger vor den anstehenden Parlamentswahlen zusammen, um ebenfalls gut situierte und damit nicht zu alimentierende Kandidaten für das Parlament aufzustellen. Die Verbindung zwischen den Honoratioren und ihrer Wählerschaft blieb lose. Straff organisierte Parteiaparate als Parteibasis fehlten.<sup>3</sup> Mit der Ausweitung des Wahlrechts betrat ab etwa 1880 die Massenpartei die politische Bühne, und mit ihr kam das „eherne Gesetz der Oligarchie“<sup>4</sup>, denn die Partizipation der Massen an der Politik musste zentralisiert werden, weil die steigende Zahl von Mitgliedern und Wählern nicht länger über private Kommunikationskanäle zu erreichen war. Die gleichzeitige Milieuverbundenheit der Parteien führte zu einer Ideologisierung ihrer politischen Zielsetzungen.<sup>5</sup> Mit der Erosion der sozialen Milieus begann in den 1950er Jahren die Zeit der Volksparteien – oder zumindest ihre Mythologisierung. Die Volkspartei ähnelt im Aufbau der Massenpartei, wird inhaltlich aber durch ihr Ziel gekennzeichnet, sich als „catch-all-party“<sup>6</sup> oder Allerweltspartei möglichst vielen und möglichst unterschiedlichen Wählerschichten anzudienen. Aus der Öffnung der Volkspartei in die Mitte der gesamten Gesellschaft hinein folgte die Aufweichung der ideologischen Standpunkte der Parteien.<sup>7</sup> Massenpartei und Volkspartei werden oftmals mit dem Typus der Mitgliederpartei quantitativ gleichgesetzt. Funktional definiert sich eine Mitgliederpartei jedoch als eine Organisation, die sich ihrer unzähligen freiwilligen Mitglieder bedient, um ihre Kernfunktionen im Regierungssystem zu erfüllen. Im Gegenzug räumen diese Parteien

- 2 Die Versuche der Parteien, die Uhr zur Mitgliederpartei zurückzudrehen zum Beispiel durch Schnuppermitgliedschaften oder die Einführung von Quoten für jüngere Parteimitglieder und Frauen, haben bislang kaum Resultate gebracht, vgl. *Elmar Wiesendahl*, Partizipation in Parteien: Ein Auslaufmodell, in: *Beate Hoecker* (Hrsg.), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest, Opladen 2006, S. 74 – 99, S. 86.
- 3 Vgl. *Maurice Duverger*, Die politischen Parteien, Tübingen 1959, S. 85 ff.
- 4 *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart 1970, S. 24 ff.
- 5 Vgl. *Rainer M. Lepsius*, Parteiensystem und Sozialstruktur, in: *Gerhard A. Ritter* (Hrsg.), Die deutschen Parteien vor 1918, Köln 1973, S. 56 – 80, S. 68; *Franz Walter*, Im Herbst der Volksparteien?, Bielefeld 2009, S. 7 ff.
- 6 *Otto Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS, 6. Jg. (1965), H. 1, S. 20 – 41, S. 34 ff.
- 7 Vgl. *Thomas Poguntke*, Parteiorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Einheit in der Vielfalt?, in: *Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss* (Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Bonn 1997, S. 257 – 276, S. 261.

ihren Mitgliedern Privilegien und Rechte ein und bieten ihnen eine ideologische Heimat als Gesinnungsparteien.<sup>8</sup>

Den neuen Parteientypen der Kartell-<sup>9</sup>, Berufspolitiker-, Funktionärs-<sup>10</sup>, Fraktions-<sup>11</sup> oder auch professionalisierten Wählerpartei<sup>12</sup> ist dagegen eins gemeinsam: Alle Etiketten bezeichnen eine Partei, die zwar immer noch Mitglieder hat, die aber mit einer viel geringeren Zahl als eine sprichwörtliche Mitgliederpartei auskommt und auch auskommen will, weil sie weniger ganzheitlich darauf ausgerichtet ist, gesellschaftliche Gruppierungen in den politischen Raum zu integrieren, als vor allem darauf, Erfolge bei Parlamentswahlen zu erzielen – und diesem Ziel können zu viele Gesinnungsgenossen mit zu vielen innerparteilichen Mitspracherechten durchaus hinderlich sein.<sup>13</sup> Der neue Parteitypus zeichnet sich deshalb durch seine Entideologisierung und durch eine Stärkung der professionellen Parteieliten auf Kosten der einfachen Parteimitglieder aus.<sup>14</sup>

Einer der Hauptgründe für diese Entwicklung ist der anhaltende Mitgliederschwund bei den etablierten Parteien seit Anfang der 1990er Jahre. Die CDU schrumpfte von knapp 800.000 Mitgliedern im Jahre 1990 auf 505.314 Mitglieder im Jahre 2011. Die SPD wurde im gleichen Zeitraum von 950.000 Mitgliedern auf 502.062 Mitglieder dezimiert. Die FDP fiel von 180.000 auf 68.541 Mitglieder zurück. Lediglich bei den Grünen blieb der Mitgliederbestand einigermaßen stabil auf einem allerdings seit jeher niedrigen Niveau von 52.991 Mitgliedern.<sup>15</sup>

Die Gründe für diesen Mitgliederverlust sind vielfältig. Nur wenige können der verstaubten Anreizarmut der Parteien selbst angelastet werden. Es läuft vielmehr ein gesamtgesellschaftlicher Prozess ab, der vor den Parteien keinen Halt macht. Neben ihrer Vergreisung und Austrocknung durch Mitgliedertod stellt die Modernisierungstheorie einen Ansatz bereit, der Parteiaustritte genauso erklärt wie den Mangel an Parteibeitritten: Die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft, der Verlust von traditionellen Werten, der Trend zur Freizeitgesellschaft und die hohen Opportunitätskosten in den Parteien führen dazu,

8 Vgl. *Elmar Wiesendahl*, Mitgliederparteien am Ende?, Wiesbaden 2006, S. 117 ff.

9 Vgl. *Richard S. Katz / Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics*, 1. Jg. (1995), H. 1, S. 5 – 28, S. 13 ff.

10 Informativ *Peter Lüsche*, Verkalkt-verbürgerlicht-professionalisiert. Der bittere Abschied der SPD von der Mitglieder- zur Funktionärspartei, in: *Universitas*, 55. Jg. (2000), H. 2, S. 779 – 793, S. 782.

11 Vgl. *Peter Häungs*, Die Bundesrepublik – ein Parteienstaat? Kritische Anmerkungen zu einem wissenschaftlichen Mythos, in: *ZParl*, 4. Jg. (1973), H. 4, S. 502 – 524, S. 511 ff.

12 Vgl. *Angelo Panebianco*, Political Parties: Organization and Power, Cambridge 1988, S. 264 ff.; *Klaus von Beyme*, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: *Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 359 – 384, S. 368 f.

13 Zur Dysfunktionalität von Parteimitgliedern beim Kampf um Stimmen *Klaus Detterbeck*, Der Wandel politischer Parteien in Europa, Opladen 2002, S. 145 ff.

14 Vgl. *Michael Th. Wietschel*, Der Parteibegriff, Baden-Baden 1996, S. 20; begrüßend *Wolfgang Jäger*, Eine Lanze für den Kanzlerwahlverein! Zu Verhältnis von Kanzler, Fraktion und Abgeordneten im Wandel der Parteidemokratie, in: *Manfred Mols / Hans-Otto Mühlleisen / Theo Stammen / Bernhard Vogel* (Hrsg.), Normative und institutionelle Ordnungsprobleme des modernen Staates. Festschrift zum 65. Geburtstag von Manfred Hättich am 12. Oktober 1990, Paderborn 1990, S. 96 – 110, S. 110.

15 Vgl. *Oskar Niedermayer*, Parteimitgliedschaften im Jahre 2011, in: *ZParl*, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 389 – 407.

dass sich politisches Engagement in die Konkurrenz der passgenaueren, weniger zeit- und kostenintensiven Beteiligungsformen wie Bürgerinitiativen und andere direktdemokratische Aktionsbündnisse im mikropolitischen Nahraum hinein verlagert.<sup>16</sup>

Dramatisch ist der Mitgliederverlust vor dem formalen Parteibegriff von Grundgesetz und § 2 PartG nicht. Das Erfordernis einer ausreichenden Zahl von Mitgliedern hat in der Legaldefinition einer Partei zum Einen allein eine Indizfunktion im Rahmen des Ernsthafthaltigkeitstests.<sup>17</sup> Zum Andern setzt das Bundesverfassungsgericht die Zahl von Mitgliedern, die nicht unterschritten sein darf, ohne dass einer politischen Gruppe ihre Parteieigenschaft mangels Erfolgsaussichten, tatsächlich an der Willensbildung des Volkes teilnehmen zu können, streitig gemacht würde, bei einer (flexiblen) Größenordnung von etwa 400 Mitgliedern an.<sup>18</sup> Das Szenario des Untergangs der Parteien ist deshalb überzeichnet: Parteien werden immer Mitglieder haben, sie werden nur eben weniger Mitglieder haben und gleichwohl Parteien sein.<sup>19</sup> Doch können sie mit ihrer dezimierten Besatzung ihren grundgesetzlichen Auftrag noch erfüllen?<sup>20</sup> Darf der Staat sie für den Fall der Schlechterfüllung noch subventionieren, oder schicken die verfassungsgerichtlichen Vorgaben zur Parteienfinanzierung den neuen Parteientypus in den Sinkflug?

## 2. Normative Überhöhung der Partefunktionen durch Grundgesetz und Parteiengesetz?

Zu den gängigen gesellschaftlichen Funktionen der Parteien zählen: Aggregation und Artikulation, Programm- oder Zielfindung, Transmission sowie Integration und Mobilisierung der Wähler. Zu den governementalen Funktionen der Parteien gehören die Organisation von Wahlen sowie die Elitenrekrutierung und Regierungsbildung. Diese Funktionen hat das Parteiengesetz in Recht gegossen (§ 1 Abs. 2 PartG), letztlich auch, um die Privilegierung der Parteien im Staat einfachgesetzlich zu rechtfertigen.

### 2.1. Die Vermittlungs- oder Linkagefunktion der Parteien

Parteien sind als Vereine des bürgerlichen Rechts in der Gesellschaft und als Verfassungsorgane im Staat zuhause. Ihr Ziel ist die Staatsleitung. Die personelle Besetzung von Staats-

16 Vgl. *Andreas Dörner*, Diagnosen und Prognosen zum Kontextwandel parteipolitischen Handelns, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 4, S. 759 – 769, S. 760 ff.

17 Vgl. *Dieter Grimm*, Politische Parteien, in: *Ernst Benda / Werner Maihofer / Hans-Jochen Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Band I, Berlin 1994, § 14 Rn. 33.

18 Vgl. BVerfGE 24, S. 300 (S. 320, S. 331 f.); BVerfGE 91, S. 276 (S. 288 ff.); BVerfGE 91, S. 262 (S. 268 ff.); BVerwGE 74, S. 176 (S. 179 ff.); zu Recht kritisch *Jörn Ipsen*, in: *ders.* (Hrsg.), Parteiengesetz, München 2008, § 2 Rn. 10 ff.; andere Zahlen bei *Dimitris Th. Tsatsos*, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 133 – 156, S. 156; *Hinnerk Wissmann*, in: *Jens Kersten / Stephan Rixen* (Hrsg.), Parteiengesetz, Stuttgart 2009, § 2 Rn. 43.

19 Vgl. *Susan Scarrow*, Parties and their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany, Oxford 1996, S. 209.

20 Nach *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 8), S. 94 ff., glückt die permanente Legitimierung demokratischer Herrschaft nur Parteien, deren Mitgliederstamm 100.000 Mitglieder aufweist.

organen ermöglicht es ihnen, ihre politischen Programme in staatliche Entscheidungen umzusetzen.<sup>21</sup> Das freie Mandat der in der Regel über Parteilisten gewählten Volksvertreter birgt jedoch die Gefahr, dass das Staatsorgan Parlament sich gegenüber seinem gesellschaftlichen Auftraggeber, dem Volk, das in der laufenden Wahlperiode selbst keine direktdemokratischen Mitspracherechte auf Bundesebene hat, verselbständigt. Dieser Gefahr versucht das Grundgesetz durch das Verkoppelungsgebot zwischen Volk und Parteien vorzubeugen: Da die Verfassung in Art. 20 Abs. 2 GG das Prinzip der Volkssouveränität festschreibt, nach dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, der Wille des Volkes also zum Staatswillen gerinnen muss, werden Vermittlungs-, Integrations- und Partizipationsfunktion der Parteien, die Art. 21 Abs. 1 GG in seiner prosaischen Fassung nur sehr verkürzt umreißt, kurzerhand zur alles andere verschlingenden Zweckbestimmung der Parteien unter dem Grundgesetz erhoben.<sup>22</sup> Allein über die Partizipation ihrer Mitglieder, so scheint es nach der Rechtsprechung des höchsten Gerichts, sind die Parteien in der Lage, dem vielzitierten Bild eines „Transmissionsriemens“<sup>23</sup> zu entsprechen und die Volks- mit der Staatswillensbildung auch zwischen den Wahlen zu verzähnen. Die binnendemokratische Struktur, die Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG den Parteien vorschreibt, sichert die Dominanz der einfachen Mitglieder und damit das Mitspracherecht des Souveräns in den Parteien rechtlich ab.<sup>24</sup>

## 2.2. Mitgliederressourcen und Binnendemokratie

Den in Art. 21 Abs. 1 GG noch sachlich formulierten Mitwirkungsauftrag an der politischen Willensbildung des Volkes kleidet § 1 Abs. 2 PartG in die blumigen Worte der „lebendigen Verbindung“ zwischen Volk und Staatsorganen, für die die Parteien Sorge zu tragen haben – eine Auftragsbeschreibung, die im Jahrzehnt der Volks- und Mitgliederparteien formuliert wurde. Da die Zahl der in den Parteien eingeschriebenen Mitglieder nach wie vor als der zuverlässigste Indikator für die geforderte Linkagestärke einer Partei gehandelt wird<sup>25</sup>, gilt in der normativen Demokratietheorie, der sich auch das Bundesverfassungsgericht anschließt: Je mehr Mitglieder in einer Partei organisiert sind und je mehr Mitspracherechte sie haben, desto demokratischer legitimiert ist der Anspruch dieser Partei auf Mitwirkung an der Volks- und Staatswillensbildung.<sup>26</sup>

Die Idee der lebendigen Vermittlung zwischen Volk und Staat durch Mitgliederparteien beruht auf der Voraussetzung, dass Mitglieder Innovationspotential in die Parteien hineinragen und den politischen Nachwuchs stellen. Über ihre Mitglieder als „Lauschposten“ sollen die Parteien in die Gesellschaft hineinhören können. Ihre Mitglieder als „Botschafter“

21 Vgl. BVerfGE 52, S. 63 (S. 83).

22 Zum Beispiel BVerfGE 85, S. 264 (S. 284); *Peter Haungs*, Plädoyer für eine erneuerte Mitgliederpartei. Anmerkungen zur aktuellen Diskussion über die Zukunft der Volksparteien, in: ZParl, 25. Jg. (1994), H. 1, S. 108 – 115, S. 113.

23 BVerfGE 91, S. 262 (S. 262, S. 276).

24 Vgl. BVerfGE 85, S. 264 (S. 286).

25 Vgl. *Thomas Poguntke*, Parteiorganisation im Wandel, Wiesbaden 2000, S. 214 ff.

26 Vgl. *Oskar Niedermayer*, Innerparteiliche Partizipation. Zur Analyse der Beteiligung von Parteimitgliedern am partiointernen Willensbildungsprozess, in: APuZ, B 11/1989, S. 15 – 20, S. 16 f., S. 18 f.; BVerfGE 85, S. 264 (S. 284 ff., S. 293); BVerfGE 91, S. 262 (S. 268); BVerfGE 73, S. 40 (S. 112): Die Parteien seien von den Bürgern her zu denken.

sollen die Parteien lebensweltlich präsent machen.<sup>27</sup> Hierfür bedarf es einer demokratischen Binnenstruktur, die die §§ 6 ff. PartG einfachgesetzlich konkretisieren. Diese Binnenstruktur wollen Grundgesetz und Parteiengesetz aber auch gewährleisten, um die Freiheit des politischen Prozesses an seiner Quelle, den Parteien, zu sichern, und damit die strukturelle Homogenität zwischen demokratischem Staat und Parteien herzustellen.<sup>28</sup> Personal darf nicht ohne Mitsprache der Mitglieder im Staat platziert, politische Programme dürfen nicht ohne die erforderliche Rückkoppelung an das Meinungsbild der Mitglieder lanciert werden. Die Anhänger einer normativen, fast identitären Demokratietheorie malen daher die Entdemokratisierung des Staates als Menetekel für den Fall an die Wand, dass ein basisdemokratisches Partizipationsniveau als Plebiszitersatz in den Parteien unterschritten wird.<sup>29</sup> Auf dem Papier zwingt das Parteiengesetz die Parteien deshalb in die Rolle eines organisatorischen Hilfsdienstes für die politische Partizipation der Wahlbürger in der Demokratie.<sup>30</sup>

Das Parteiengesetz schreibt den Parteien den Verlauf ihrer internen Willensbildung von der Mitgliederbasis „unten“ nach „oben“ zur Parteiführung vor.<sup>31</sup> Im Einzelnen mündet dieser Willensfluss in die folgenden Bestimmungen ein: Parteien sind – um ihren Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung vor Ort zu ermöglichen – nach § 7 PartG territorial zu gliedern vom Auslaufmodell Ortsverein<sup>32</sup>, über den Kreis- und den Landesverband<sup>33</sup> bis hin zum (Bundes-)Parteitag.<sup>34</sup> Die Parteien richten nach §§ 8 ff. PartG die Mitglieder- oder Vertreterversammlung als notwendiges und oberstes Parteiorgan ein, das gemäß § 9 Abs. 3 PartG über das einer jeden Partei nach § 6 Abs. 1 PartG zur Pflicht gemachte Parteiprogramm entscheidet, und die Parteixerökutive durch Wahl legitimiert (§ 9 Abs. 4 PartG). Ein weiteres elementar-demokratisches Recht der Mitglieder ist die Kandidatenaufstellung. Nach § 17 PartG und §§ 21, 27 Abs. 5 BWahlG werden Wahlkreisbewerber und Listenkandidaten von der Mitgliederversammlung gewählt.<sup>35</sup> Die Parteiführung in Gestalt des Vorstandes hat hier nur ein suspensives Vetorecht (§ 21 Abs. 4 BWahlG).

Dass die lebendige Verbindung zwischen Volk und Staatsorganen vor allem durch Parteimitglieder herzustellen sei, erscheint als ein immer unmöglich er werdender Auftrag, denn Parteien werden auch von ihren Mitgliedern nicht länger nur als Gesinnungsgemeinschaften

- 27 Vgl. *Elmar Wiesendahl*, Zwischen Wende und Ende – zur Zukunft der Mitgliederparteien, in: *Fabian Schalt / Micha Kreitz / Fabian Magerl / Katrin Schirrmacher / Florian Melchert* (Hrsg.), *Neuanfang statt Niedergang – Die Zukunft der Mitgliederparteien*, Berlin 2009, S. 233 – 258.
- 28 Vgl. BVerfGE 5, S. 85 (S. 134); *Fritz Ossenbühl*, Die Parteien im System des Grundgesetzes, in: BayVBL 2000, S. 161 – 169, S. 167.
- 29 Vgl. *Karsten Rudolph*, Die sechziger Jahre: Das Jahrzehnt der Volksparteien?, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 362 – 376, S. 364 ff.
- 30 Ähnlich *Peter M. Huber*, Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems, in: JZ 1994, S. 689 – 696, S. 689.
- 31 Kritisch *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: VVDStRL, 17. Jg. (1959), S. 11 – 47, S. 30: wirklichkeitsfremd.
- 32 Die Anforderungen an den Ausbau der Parteiorganisation variieren nach der Größe der Parteien, vgl. *Steffen Augsberg*, in: *Jens Kersten / Stephan Rixen* (Hrsg.), *Parteiengesetz*, Stuttgart 2009, § 7 Rn. 13 ff. In Thüringen besitzen die Grünen mangels Masse bereits keine Ortsverbände mehr, vgl. *Andreas Hallermann*, Partizipation in politischen Parteien, Baden-Baden 2003, S. 59 f.
- 33 Vgl. *Andreas Hallermann / Markus Kaim*, Parteien im internationalen Vergleich, Erfurt 2003, S. 33.
- 34 Kritisch *Michael Th. Greven*, Parteien und politische Herrschaft, Meisenheim 1977, S. 270 ff.
- 35 Die Anwesenheit von fünf Prozent der Mitglieder einer Partei reicht aus, um die Kandidaten demokratisch zu legitimieren, vgl. BVerfGE 89, S. 243 (S. 262 f.).

begriffen, sondern ebenso als Dienstleistungsagenturen zur Verfolgung persönlicher Ambitionen in Anspruch genommen.<sup>36</sup> Entgegen dem von *Gerhard Leibholz* geprägten Ideal des plebisizitären Parteienstaates, das letztlich sowohl das Selbstverständnis der Parteien als Volksparteien als auch die Rechtsprechung und Gesetzgebung zur Mitgliederpartei generiert hat<sup>37</sup>, ist zudem nicht der Souverän in den Parteien versammelt, sondern ein mit unter zwei Prozent nur sehr kleiner Anteil der Wahlberechtigten.<sup>38</sup> Dem geringen Organisationsgrad der deutschen Parteien fehlt es zudem an Repräsentativität. Bei den aktiven Parteimitgliedern aller Parteien handelt es sich nicht um die Bevölkerung im Querschnitt, sondern in der Hauptsache um männliche Akademiker aus der mittleren Alterskohorte. Gesellschaftliche Konflikte bilden sich zumindest über die Mitglieder in den Parteien nicht mehr ab.<sup>39</sup> Ein Großteil der Parteimitglieder beteiligt sich zudem nicht an den politischen Aktionen der Parteien.<sup>40</sup> Deshalb weicht auch die innerparteiliche Praxis von den basisdemokratischen Idealen des Grundgesetzes ab. Zwar versuchen die Gremien zur Aufstellung der Wahlkandidaten vor allem auf kommunaler und auf Landesebene durchaus erfolgreich, Einmischungen und Vorgaben durch die obere Parteibürokratie abzublocken. Doch wird das politische Alltagsgeschäft der bundesdeutschen Parteien seit jeher durch die ämterakkumulierenden Berufspolitiker beherrscht.<sup>41</sup>

Empirische politikwissenschaftliche Befunde kontrastieren deshalb die von Grundgesetz und Parteiengesetz verabsolvierte Vermittlungsfunktion von Parteien oder entlarven sie zumindest als einen zu hoch gesteckten kategorischen Imperativ.<sup>42</sup>

### 2.3. Parteielitenkonkurrenz und Responsivität

Versagen mitgliederarme professionelle Wählerparteien mangels gesellschaftlicher Kopplungsmechanismen also vor den Augen des Grundgesetzes?

In der Formierung von professionalisierten Wählerparteien zeigen sich Schlieren des funktionalen amerikanischen Verständnisses von Parteidemokratie. Die ideologisch unprätentiöse Rollenzuschreibung an Parteien in den USA wurde maßgeblich beeinflusst durch *Schumpeters* und *Downs* ökonomische Theorie der Demokratie, die marktwirtschaftliche

36 Vgl. *Heiko Biehl*, Parteimitglieder im Wandel, Wiesbaden 2005, S. 13 ff.

37 Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 75 ff.).

38 Vgl. *Elmar Wiesendahl*, Partizipation und Engagementbereitschaft in Parteien, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Demokratie in Deutschland 2011, Internetquelle, S. 11.

39 Vgl. *Heiko Biehl*, Wie viel Bodenhaftung haben die Parteien? Zur Beziehung von Parteimitgliedschaft und Herkunftsmilieu, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 277 – 292, S. 282 f.: Öffentliche Bedienstete und Rentner.

40 Vgl. *Ulrich Pfeiffer*, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien, in: Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 44. Jg. (1997), H. 5, S. 392 – 394.

41 Vgl. *Thomas Poguntke*, a.a.O. (Fn. 7), S. 270; *Eckhard Nickig*, Von der Mitglieder- zur Fraktionspartei: Abschied von einer Fiktion, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 382 – 389, S. 385 f.; *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 2), S. 97: Pseudopartizipation und elitenkonforme Akklamation; *Wolfgang Ismayr*, Parteien in Bundestag und Bundesregierung, in: *Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 384 – 406, S. 385 f.: innerparteiliche Verkrustung; *Dieter Grimm*, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, in: DÖV 1983, S. 538 – 541, S. 540: Verstopfung des Kommunikationskanals von unten nach oben.

42 Vgl. *Michael Th. Greven*, a.a.O. (Fn. 34), S. 256 ff.

Funktionsgesetze in das politische System überträgt. Demokratie wird dort definiert als ein Konkurrenzkampf politischer Eliten um die Maximierung von Wählerstimmen. Parteien figurieren in diesem Modell als relativ autonome Personalagenturen, die ihre Eliten zum Führungspersonal der Staatsorgane küren lassen.<sup>43</sup> Von einer allzu engen Bindung an eine binnendemokratische Organisation ihrer Mitgliederbasis haben sich diese Parteien befreit, und auch ihre Programme richten sie weniger nach ideologischen Grundüberzeugungen aus, als dass sie an Nützlichkeitserwägungen orientieren.

Dieses realistische Demokratiemodell mit seiner elitenzentrierten Perspektive auf die politischen Parteien wird durchweg als mit dem Grundgesetz unvereinbar verworfen. Es setze eine inhaltlich indifferente Verfahrensdemokratie an die Stelle des am Gemeinwohl ausgerichteten Demokratietypus des Art. 38 GG<sup>44</sup>, in der die Parteien letztlich nur sich selbst und nicht dem Souverän dienten.<sup>45</sup> Die verfassungsrechtlichen Erwartungen an die Parteien als Vermittlungsinstanzen zwischen Volk und Staat könnten professionalisierte Wählerparteien nicht erfüllen, weil der Wahlakt, auf den sie fokussiert seien, und in dem eine nur grobe Richtungsentscheidung für die künftige Politik getroffen werde, eine lediglich punktuelle Verbindung zwischen Volk und Staat herstelle: Politische Gruppierungen, die lediglich an Wahlen als nur einem Aspekt der Mitwirkung an der Volkswillensbildung teilnehmen, seien deshalb keine Parteien, sondern Wählervereinigungen, die parteienrechtliche Privilegierungen nicht verdienten.<sup>46</sup> Und auch die erst im Nachgang zu getroffenen politischen Entscheidungen einsetzende Verschaffung von Massenloyalität ersetze die notwendige Vermittlungsfunktion der Mitgliederparteien nicht. Professionalisierung, Oligarchisierung und Mitgliederschwund münden bei dieser Betrachtungsweise zwangsläufig in ein Legitimationsdefizit parteigetragenen Staatshandelns.

Doch in den Wahlen entscheidet das Volk nicht *durch* die Parteien, sondern *über* die Parteien und – in der vom angelsächsischen Konkurrenzmodell abweichenden Parteienstaatslehre des Bundesverfassungsgerichts – auch über ihre Programme.<sup>47</sup> Hinzu kommt, dass Politikwissenschaftler den radikal modernen Wähler auf dem Vormarsch sehen. Dieser bindet sich an keine Partei, sondern wählt tatsächlich aus.<sup>48</sup> Ob er seine Auswahl allein aufgrund einer rational gesteuerten Kosten-Nutzen-Abwägung trifft, oder ob er sich im Wahlakt (auch) von irrationalen Motiven leiten lässt: Die ideologischen Verbundenheiten nehmen ab, die Volatilität der Wähler nimmt zu. Deutsche Parteien müssen im Angesicht einer Vielzahl an Wechselwählern verstärkt als Anbieter auf einem Markt der politischen Möglichkeiten agieren, um ihre Programme erfolgreich zu verkaufen. Sie müssen schnell, kompromiss- und bündnisfähig sein.<sup>49</sup>

Lässt sich die Vermittlungsfunktion der Parteien auch umschreiben als Organisation eines Prozesses, in dem allgemein bindende Entscheidungen mit den Interessen der Gesellschaft

43 Vgl. Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1972, S. 427 ff.; Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 23, S. 24 ff.

44 Vgl. Ulrich K. Preuß, in: Richard Bäumlin / Axel Azzola (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Neuwied 1984, Art. 21 Rn. 18 ff.

45 Vgl. Uwe Volkmann, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Berlin 1993, S. 98 ff.

46 Vgl. Wiebke Wierschel, a.a.O. (Fn. 14), S. 170.

47 Vgl. BVerfGE 44, S. 125 (S. 145 f.).

48 Vgl. Frank Decker, Parteien und Parteiensysteme im Wandel, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 2, S. 345 – 361, S. 353 ff.

49 Vgl. Andreas Dörner, a.a.O. (Fn. 16), S. 759 f.; Franz Walter, a.a.O. (Fn. 5), S. 18, S. 103.

permanent parallelisiert werden<sup>50</sup>, dann fragt sich, warum professionalisierte Wählerparteien zu dieser Transformationstätigkeit nicht in der Lage sein sollten. Gerade weil ihr Hauptaugenmerk auf die Maximierung von Wählerstimmen gerichtet ist<sup>51</sup>, sorgen Parteien- und Wählerwandel doch geradezu dafür, dass sich der neue Parteitypus noch stärker darum bemühen muss, diejenigen Wechselwähler in sein Boot zu holen, für die weniger die Ideologie als das plakative Themen- und Personalangebot eine ausschlaggebende Rolle in der Wahlentscheidung spielen. Diese Notwendigkeit setzt zwangsläufig eine besondere Sensibilisierung – oder auch Responsivität – der professionalisierten politischen Elite für die Probleme der Gesellschaft voraus.<sup>52</sup> Das „Responsible Government“ der Parteieliten übernimmt die Verkoppelungs- und Integrationsfunktion der Parteien, denn selbst professionelle Politiker leben nicht nur einseitig *von* der Politik, sondern ebenso wahrscheinlich auch *für* die Politik.<sup>53</sup> Da die „neuartigen Honoratioren“<sup>54</sup> sich sowohl der Wiedernominierung in ihrer eigenen Partei stellen, als auch in der gesamten Wählerschaft Resonanz finden müssen, treten die innerparteiliche Verständigung über die Präferenzen der – wenn auch geschrumpften – Mitgliederbasis und die nach außen gerichtete Meinungsresponsivität an die Stelle der sowieso nur rudimentär ausgeprägten sozialen Repräsentation in den Parteien.<sup>55</sup> Gesellschaftliche Interessen, Meinungen und Bedürfnisse, kurz: Wählerwünsche, lassen sich in ihrer demoskopischen oder medialen Abbildung absorbieren, ohne dass die Parteieliten sich zu Vollzugsorganen von Meinungsforschungs- und Medienunternehmen degradieren.<sup>56</sup> Gleiches gilt für Meinungsumfragen unter Parteimitgliedern.<sup>57</sup> Und selbst wenn dauerhaft organisierte Verbindungen natürlich belastbarer sind: Fernsehen und Internet können die minimierten Multiplikatorenfunktionen der Parteimitglieder kompensieren.<sup>58</sup> Vor allem aber gilt es zu bedenken, dass die systemstabilisierende Verschaffung von Vertrauensvorschuss und nachträglicher Akzeptanz für politische Entscheidungen durch die Wahlen einen vollwertigen, wenn nicht gar den wichtigsten Aspekt des demokratischen Prozesses darstellt.<sup>59</sup>

50 Ähnlich *Jörn Ipsen*, a.a.O. (Fn. 18), § 1 Rn. 12.

51 Vgl. *Karsten Grabow*, Abschied von der Massenpartei. Die Entwicklung der Organisationsmuster von CDU und SPD seit der deutschen Vereinigung, Wiesbaden 2000, S. 263.

52 Überzeugend *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 12), S. 380 f.; kritisch *Christine Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, Baden-Baden 1990, S. 17.

53 Ähnlich *Martin Kriele*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, 44. Jg. (1986), S. 142 (S. 142 f.).

54 *Karlheinz Niclaß*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn 2002, S. 32 ff.

55 Vgl. *Heiko Biehl*, a.a.O. (Fn. 36), S. 19 f., S. 33 ff.; anderer Auffassung *Michael Stolleis*, a.a.O. (Fn. 1), S. 26: Innovationskraft und Sensibilität des Politikers nehmen mit seiner zeitlichen Überlastung ab.

56 So aber *Andreas Hallermann*, a.a.O. (Fn. 32), S. 117; anderer Auffassung *Uwe Jun*, Der Wandel der Parteien in der Mediendemokratie, Frankfurt am Main 2004, S. 40 ff., S. 122 ff.

57 Vgl. *Peter Lösche*, Parteienstaat in der Krise? Überlegungen nach 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland, Vortrag und Diskussion einer Veranstaltung des Gesprächskreises der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn am 19. August 1999, in: FES Library 2000, S. 5 – 21, S. 16, www.library.fes.de/fulltext/historiker/00632001.htm#LOCE9E2 (Abruf am 13. November 2012).

58 Anderer Auffassung *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 8), S. 109, S. 117 ff., S. 119 ff.; *Thomas Poguntke*, a.a.O. (Fn. 25), S. 26 ff.

59 Vgl. BVerfGE 44, S. 125 (S. 142); *Dieter Grimm*, a.a.O. (Fn. 17), § 14 Rn. 12 ff., Rn. 16 f.; *Uwe Volkmann*, a.a.O. (Fn. 45), S. 96 f.

Mit dem Wandel der gesellschaftlichen Bedingungen wandeln sich auch Parteistrukturen und Parteifunktionen. Politik wird professioneller und pragmatischer. Parteien sind keine zuvörderst gesellschaftlich verankerten Organisationen (mehr), sondern politische Dienstleister.<sup>60</sup> Sie von der normativen Überfrachtung, die in die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 21 Abs. 1 GG für sie als Mitgliederparteien hineingelesen wird, zu entlasten, um das parteienstaatliche Demokratiekonzept des Grundgesetzes seinen Realisierungsbedingungen anzunähern<sup>61</sup>, lenkt den Blick zwangsläufig vom Ideal der Parteien als Plebiszitersatz auf ihre Funktion, die Regierungsfähigkeit im Staat herzustellen. Eine realistische Demokratietheorie muss den Mitgliederschwund der Parteien nicht als Legitimationskrise der deutschen Parteidemokratie begreifen. Vor allem das Parteiengesetz aber garantiert den Mitgliederparteien ihre verschlankte Weiterexistenz. An den Exklusivrechten der Mitglieder von Parteien ist bislang nicht gerüttelt worden.<sup>62</sup> Mit dem geltenden Parteiengesetz bleiben den Parteimitgliedern auch in den neuen Parteitypen ihre Partizipationschancen erhalten, deren tatsächliche Nutzung das Recht jedoch nicht garantieren kann.

### 3. Die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und das Dogma der finanziellen Staatsferne

Gehen einer Partei die Mitglieder stiftet, verliert sie ihre Beitragszahler, und mit ihren Beitragszahldern schwindet ein Gutteil derjenigen finanziellen Ressourcen, die eine Partei rechtlich zwar unbegrenzt, faktisch jedoch nicht beliebig erhöhen kann, ohne den Mitgliederschwund zu potenzieren. Gleches gilt für die Kleinspenden bei einer fortschreitenden Erosion der Parteibindungen und einer steigenden Politikverdrossenheit in der Bevölkerung.<sup>63</sup> Professionalisierte Wählerparteien werden langfristig ihre durch Mitgliederschwund und Milieuverlust losgetretene Entkoppelung von der Gesellschaft verstärken, und sich – unter der Bezeichnung der Kartellpartei – noch näher zum Staat und seinen Ressourcen hinwenden, um diesen Verlust zu kompensieren.<sup>64</sup> Erlaubt es das Grundgesetz, an der Schraube der direkten staatlichen Parteienfinanzierung zu drehen, um den Ausfall freiwilliger Geldgeschenke aus der Bürgerschaft abzufedern?

#### 3.1. Die Kosten des Parteienstaats

Warum sollten die Kosten der Parteiarbeit als Kosten der Demokratie nicht insgesamt dem Staat zur Finanzierung auferlegt werden? Das Bundesverfassungsgericht weist den Parteien den Status von verfassungsrechtlichen Institutionen zu.<sup>65</sup> Es qualifiziert die Parteien gleichzeitig aber auch als frei gebildete, im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Organisationen,

60 Vgl. *Heiko Biehl*, a.a.O. (Fn. 36), S. 32 f.

61 Vgl. *Konrad Hesse*, a.a.O. (Fn. 31), S. 11 ff.

62 So auch *Elmar Wiesendahl*, a.a.O. (Fn. 8), S. 174.

63 Vgl. *Klaus Detterbeck*, a.a.O. (Fn. 13), S. 331 f., S. 54 ff., S. 154, S. 171.

64 Vgl. *Rolf Schwartmann*, *Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien*, Berlin 1995, S. 107.

65 Vgl. BVerfGE 41, S. 399 (S. 416).

die zwar beauftragt sind, in die institutionalisierte Staatlichkeit hineinzuwirken, dieser Sphäre selbst jedoch nicht angehören. Parteientätigkeit kann deshalb nicht als Staatstätigkeit alimentiert werden. Da sich die Parteien für die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie aber unersetzlich gemacht haben<sup>66</sup>, ist es gleichwohl gerechtfertigt, ihre Tätigkeiten staatlich zu subventionieren. Nur in welchem Maße? Obgleich viel für eine Pflicht des Staates spricht, die Parteien als Funktionsbedingungen der Demokratie und damit zugleich die Demokratie finanziell zu erhalten<sup>67</sup>, urteilt das Bundesverfassungsgericht auf die Staatsfreiheit beziehungsweise die Staatsferne der Parteien. Nicht allein, dass die verfassungsrechtlich geforderte Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses der staatlichen Finanzierung dort einen Riegel vorschiebt, wo die Höhe dieser direkten Finanzierung die Parteien der staatlichen Fürsorge überantwortete. Das Bundesverfassungsgericht belässt das Risiko des Fehlenschlags der Bemühungen einer Partei um eine hinreichende finanzielle Unterstützung in der Wählerschaft ganz auf Seiten der Parteien selbst und verbietet es dem Staat, den Parteien dieses Risiko abzunehmen.<sup>68</sup> Aus der Zuordnung der Parteien zur Gesellschaft ergibt sich recht zwanglos die Rechtsfolge: Parteien sind aus eigener Kraft wirkende Gruppen von Bürgern.<sup>69</sup> Unter dem Etikett der Staatsferne zieht das Gericht der staatlichen Finanzierung dort ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, wo die direkte Subventionierung beginnen sollte, die Parteien aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu reißen.<sup>70</sup> Sie müssen, so Bundesverfassungsgericht und Staatsrechtslehre, als gesellschaftliche Initiativen trotz einer staatlichen Teilfinanzierung auf die finanzielle Unterstützung durch die Bürger angewiesen bleiben. Die (relative) Obergrenze der staatlichen Teilsubventionierung quantifiziert das höchste Gericht deshalb durch die so genannte „Goldene Regel“ des § 18 Abs. 5 PartG. Es kämpft um eine hälftige Staatsquote, die die Summe bestimmter Eigeneinnahmen der Parteien nicht überschreiten darf, ohne dass eine direkte staatliche Alimentation verfassungswidrig würde.<sup>71</sup>

66 Vgl. BVerfGE 2, S. 1 (S. 11).

67 Vgl. Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Tübingen 2006, Art. 21 Rn. 44; Kyrill-A. Schwarz, in: Jens Kersten / Stephan Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, Stuttgart 2009, § 18 Rn. 2; Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung als politisches Problem, in: APuZ, B 11/1989, S. 27 – 35, S. 33 f.; anderer Auffassung Jens Kersten, in: ders. / Stephan Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, Stuttgart 2009, § 1 Rn. 91 f.; zur Finanzierungspflicht im Fall einer allgemeinen „Parteienkrise“ BVerfGE 85, S. 264 (S. 288).

68 Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 100 ff.); BVerfGE 52, S. 63 (S. 84 f.); BVerfGE 78, S. 350 (S. 363); BVerfGE 85, S. 264 (S. 287); BVerfGE 111, S. 382 (S. 408). Allerdings sind die Einsatzbeträge regelmäßig so hoch, dass sie die absolute Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG überschreiten und zu einer verhältnismäßigen Kappung führen, die die Parteien von Misserfolgen bei der Wahl und der Eintreibung von Beiträgen und Spenden entlastet, Karl-Heinz Adams, Parteienfinanzierung in Deutschland, Marburg 2005, S. 205 ff.

69 Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 107, S. 111); BVerfGE 104, S. 14 (S. 19); kritisch Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung in Deutschland, in: Oscar W. Gabriel / Oskar Niedermayer / Richard Stöss (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 157 – 176, S. 159.

70 Vgl. BVerfGE 20, S. 56 (S. 102 ff.); BVerfGE 52, S. 63 (S. 86); BVerfGE 78, S. 350 (S. 363).

71 Weder in Deutschland mit seiner Fraktionen- und Stiftungsfinanzierung noch im internationalen Vergleich kann diese hälftige Staatsquote gehalten werden, Klaus von Beyme, a.a.O. (Fn. 12), S. 382. Zur Inkonsistenz auch BVerfGE 73, S. 40 (S. 100).

### 3.2. Zur Ausgestaltung der Parteienfinanzierung: Bezugspunkt Mitgliederpartei?

Die seit 1983 ins Parteiengesetz überschriebene relative Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung sichert den Vorrang der Eigenfinanzierung der Parteien vor ihrer Staatsfinanzierung. Zu den frei eingeworbenen Mitteln, die in die Berechnung der relativen Kappungsgrenze einfließen, zählen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG insbesondere die Mitgliedsbeiträge, die Mandatsträgerbeiträge<sup>72</sup> und Spenden von natürlichen oder juristischen Personen. Obwohl nicht recht einzusehen ist, dass insbesondere Parteimitglieder, eine Minderheit spendenwilliger Wähler und Groß-Lobbyisten<sup>73</sup> die Hälfte der Kosten der Parteidemokratie allein schultern, da Parteien eine öffentliche Aufgabe im Auftrag des ganzen Volkes erfüllen<sup>74</sup>, legen Staatsrechtslehre und Verfassungsgericht auch hier einen besonderen Akzent auf das Leitbild einer Finanzierung der Parteien vor allem durch den Wahlbürger, um der Parteienfinanzierung ihre Spiegelbildlichkeit zur partizipativen Mitglieder- oder Volkspartei des Art. 21 Abs. 1 GG zu bewahren: Das Ideal der Mitgliederpartei mit ihrer überbetonten Vermittlungsfunktion führt geradewegs in die Fänge der Verwurzelungsfinanzierung.

Die Staatsquote an der Parteienfinanzierung setzt sich nach § 18 Abs. 3 PartG zusammen aus einer Bezuschussung vorrangig jeder abgegebenen Zweitstimme, dem so genannten Wählerstimmenanteil, und einer Bezuschussung für jeden Euro, den die Parteien als Mitgliedsbeitrag, Mandatsträgerbeitrag oder Spende von natürlichen Personen erhalten haben, dem so genannten Zuwendungsanteil. Als Kriterium der Verfassungsmäßigkeit dieses Bezuschussungsansatzes zieht das Verfassungsgericht den Bürgerwillen heran, auf dem als maßgeblichem Faktor die staatliche Kostenerstattung beruht: Wahlerfolg, Mitgliederzahl, Beitragshöhen und Spendenumfang sind die ehernen Indikatoren für die gesellschaftliche Verwurzelung einer Partei.<sup>75</sup>

### 3.3. Zur Tragfähigkeit der „Goldenene Regel“

Aus den überaus fragmentarischen Regelungen des Grundgesetzes zu Parteien und Demokratieprinzip exakt quanitifizierbare Obergrenzen für eine Parteienfinanzierung herauszuleSEN, gestaltet sich indes als schwierig. Einen gewissen juristischen Dezisionismus bei der Festlegung von Kappungsgrenzen wird man deshalb nicht verleugnen können. Den Schlussstrich bei einer hälftigen Staatsquote zu ziehen, setzt zum einen voraus, dass sich eine höhere staatliche Parteienfinanzierung negativ auf die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft auswirkt. Die lang gezogene, empirisch jedoch nicht belegte<sup>76</sup> Kausalkette des

72 Mandatsträgerbeiträge sind kein taugliches Bemessungskriterium für gesellschaftliche Verwurzelung, vgl. Christofer Lenz, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, in: NVwZ 2002, S. 769 – 779, S. 775.

73 Zum selektiven Spendenverhalten der Unternehmen Martin Höpner, Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 293 – 312, S. 309.

74 Ähnlich Friedhelm Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1998, S. 21.

75 Vgl. BVerfGE 85, S. 264 (S. 292).

76 Vgl. Uwe Volkmann, a.a.O. (Fn. 45), S. 105 ff., S. 116 f.; Michael Th. Greven, a.a.O. (Fn. 34), S. 278 ff.

verfehlten Vermittlungsauftrags der Parteien lautet wie folgt<sup>77</sup>: Eine mehr als hälftige Staatsquote bei der direkten Parteienfinanzierung verschränke die Parteien mit dem Staat, bürokratisiere sie<sup>78</sup>, führe zur Ersetzung des Ehrenamts durch den Parteibeamten und entfremde Parteibonzen als Sonderkaste nicht nur von ihrer mitgliedschaftlichen Basis, sondern auch von der Lebenswirklichkeit.<sup>79</sup> Der Vorrang der Eigenfinanzierung impliziert zum andern, dass sich die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien an ihren Finanzquellen messen lässt, oder anders gesagt: finanzielle Zuwendungen mit parteipolitischer Integration gleichgesetzt werden können.

Stellen Mitgliedsbeiträge und Spenden aber tatsächlich den geeigneten Indikator für die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien dar, oder überzeichnen Rechtsprechung und Lehre hier den finanzkräftigen Steuerbürger als Repräsentanten des Wahlvolkes?<sup>80</sup> Der rationale Homo Oeconomicus maximiert seinen Gewinn, wenn er weder Beiträge noch Spenden zahlt, da er als Trittbrettfahrer der Parteidemokratie in jedem Fall von der Parteiarbeit profitiert. Konsequent scheint es deshalb zu sein, auf die für eine Partei abgegebenen Wählerstimmen als vorrangiges Verwurzelungskriterium abzustellen.<sup>81</sup> In einem System von professionalisierten Wählerparteien spricht hierfür zudem eine gewisse Systemadäquanz. Können Wahlerfolg und Verwurzelung aber tatsächlich gleichgesetzt werden?<sup>82</sup>

Wahlerfolge hängen einerseits vom langfristigen Aufbau politischer Grundüberzeugungen ab, andererseits werden sie vor allem im Umfeld der Wechsel- und Protestwähler von populären Ad-hoc-Strategien der Parteien beeinflusst. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem dritten Urteil zur Parteienfinanzierung eingeräumt, dass das Wahlergebnis, zu dem jeder Wahlbürger aktiv beitragen könne, „immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei“ liefere und darauf verwiesen, dass die Wahl den entscheidenden Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes darstelle.<sup>83</sup> Und auch die Parteienfinanzierungskommission kam laufend zu dem Ergebnis, dass Wählerstimmen auf der Finanzierungsskala erheblich höher zu gewichten seien als Beiträge oder Spenden, da sie als Gradmesser für die tatsächliche Resonanz einer Partei in der Gesellschaft besser taugten.<sup>84</sup> In der Finanzierungspraxis sah es dagegen bislang regelmäßig so aus, dass der Zuwendungsanteil an der Staatsfinanzierung wesentlich höher lag als der Wählerstimmenanteil. Für das Jahr 1998 wird ein Verhältnis von 60 Prozent zu 40 Prozent genannt.<sup>85</sup>

77 Vgl. BVerfGE 85, S. 264 (S. 288); *Karl-Heinz Naßmacher*, Öffentliche Parteienfinanzierung in Westeuropa, in: PVS, 28. Jg. (1987), S. 101 – 125, S. 112 f.; *Hans Herbert von Arnim*, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung, in: JABL. 1985, S. 207 – 220, S. 212.

78 Die Personalkosten der Parteien liegen bei etwa einem Drittel ihrer Gesamtausgaben, BT-Drs. 15/1270, S. 3, S. 5 und bleiben unterhalb der allgemeinen Entwicklung, BT-Drs. 17/6291, S. 6.

79 Vgl. *Dieter Grimm*, a.a.O. (Fn. 17), Rn. 49.

80 Zum Zickzackkurs in der steuerlichen Begünstigung von Spenden BVerfGE 8, S. 51 (S. 69); BVerfGE 24, S. 300 (S. 357 ff.); BVerfGE 73, S. 40 (S. 84); BVerfGE 85, S. 264 (S. 315 f.).

81 Vgl. *Jörn Ipsen*, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung, in: JZ 1992, S. 753 – 761, S. 759; *Eckhard Nickig*, a.a.O. (Fn. 41), S. 382 f., S. 388 f.

82 Ablehnend *Dimitris Th. Tsatsos* / *Hans-Rüdiger Schmidt* / *Peter Steffen*, Zur Demokratisierung des Parteienstaats, in: ZRP 1993, S. 95 – 97, S. 96 f.

83 Vgl. BVerfGE 24, S. 300 (S. 344); BVerfGE 14, S. 121 (S. 136); BVerfGE 24, S. 300 (S. 344 f., S. 355); BVerfGE 41, S. 399 (S. 421).

84 Vgl. BT-Drs. 12/4425, S. 23 ff.; BT-Drs. 14/6710, S. 7.

85 Vgl. *Karl-Heinz Adams*, a.a.O. (Fn. 68), S. 343 f.; BT-Drs. 14/6710, S. 25 ff.; BT-Drs. 14/637, S. 21 ff.

Zwar ist es dem Gesetzgeber mittlerweile gelungen, den Abstand zwischen beiden Indikatoren auszugleichen.<sup>86</sup> Dennoch ist die Spanne nach oben sowohl innerhalb des bereits gezogenen rechtlichen Rahmens als auch *de lege ferenda* offen. Da die Bemessungsgrundlagen der staatlichen Bezuschussung in § 18 Abs. 3 PartG so hoch angesetzt sind, dass die absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung regelmäßig überschritten wird, ist nach einer anteiligen Kürzung der tatsächlichen Ausschüttungen an die Parteien eine Wählerstimme statt der in § 18 Abs. 3 Nr. 1 PartG vorgesehenen 70 Cent nur effektive 60 Cent wert.<sup>87</sup>

Auch lassen die finanziellen Folgen der ehernen Doktrin einer gesellschaftlichen Verwurzelung von Parteien in einer Gesellschaft und in einer Zeit, die sich durch nachlassende Parteibindungen auszeichnen, an der Goldenen Regel als tragfähigem Konzept der Parteienfinanzierung zweifeln. Die Goldene Regel perpetuiert das Leitbild der Mitgliederpartei. Deshalb kollidiert die Quotierung bei der Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Anknüpfung der Finanzierungsbegrenzung an Wählerstimmen einerseits, Beiträge und Spenden andererseits mit dem Verfassungsgebot der Chancengleichheit der Parteien. Allgemeiner und besonderer Grundsatz der Parteiengleichheit verbieten es dem Staat, seine Ressourcen in einer wettbewerbsverfälschenden Weise zu verteilen. Zwar muss der Staat bestehende Unterschiede zwischen den Parteien nicht ausgleichen, doch darf er durch Eingriffe oder Leistungen die faktischen Ungleichheiten zwischen den Parteien oder Parteiengruppen auch nicht (ernsthaft) vertiefen.<sup>88</sup> Da sich die Parteitypen nicht zeitgleich entwickeln und auch Volksparteien eine durchaus unterschiedlich finanzstarke Klientel auf sich ziehen, findet der Staat eine historische Wettbewerbslage vor, in der die Parteien unterschiedliche Finanzierungsschwerpunkte<sup>89</sup> und deutlich divergierende Möglichkeiten haben, Geldflüsse aus der Gesellschaft zu mobilisieren. Entsprechend verteilen sich Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil.<sup>90</sup> Unbereinigt stand bei den Grünen im Jahre 2010 einer staatlichen Gesamtfinanzierung von 13.694.806,19 Euro ein Wählerstimmenanteil von 8.512.069,55 Euro gegenüber, bei der SPD entfielen dagegen 28.529.842,97 Euro Zuwendungsanteil auf eine staatliche Gesamtfinanzierung von 46.758.169,42 Euro.<sup>91</sup>

Wenn aber beide Bemessungskriterien, Wahlerfolg und Zuwendungen, als Anknüpfungspunkte für eine staatliche Parteienfinanzierung verfassungsrechtlich zulässig, allein in ihrer einfachgesetzlich ausgestalteten Kombination nicht verfassungsgeboten sind, dann spricht wenig dagegen, den einen Indikator gegen den anderen zu stärken, sprich: den Wähleranteil zu erhöhen.<sup>92</sup> Das Bundesverfassungsgericht engt den Gestaltungsspielraum des Gesetzge-

86 Vgl. BT-Drs. 14/8778, S. 14; Berechnung nach Deutscher Bundestag, Verwaltung, Referat PM 3, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2010, Anlage 1-3.

87 Vgl. Deutscher Bundestag, Verwaltung, Referat PM 3, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2008, S. 3; 2009, S. 3; 2010, S. 3; kritisch Parteienfinanzierungskommission, BT-Drs. 15/3140, S. 22; zur Anhebung der Obergrenze BT-Drs. 17/6496; zu geplanten Änderungen im Berechnungsmodus BT-Drs. 17/6291, S. 7.

88 Vgl. BVerfGE 8, S. 51 (S. 65, S. 68); BVerfGE 24, S. 300 (S. 344); BVerfGE 52, S. 63 (S. 89 ff.); BVerfGE 111, S. 54 (S. 105).

89 Vgl. Karl-Heinz Adams, a.a.O. (Fn. 68), S. 13 f.; Karl-Heinz Niclauß, a.a.O. (Fn. 54), S. 275 ff.

90 Vgl. Wolfgang Rudzio, Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen, in: ZParl, 25. Jg. (1994), H. 3, S. 390 – 401, S. 396 f.

91 Berechnung nach Deutscher Bundestag, Verwaltung, Referat PM 3, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2010.

92 Ähnlich Thorsten Koch, Neutralitätspflicht und Chancengleichheit bei Leistungen an politische Parteien, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 4, S. 694 – 716, S. 707 ff.

bers an dieser Stelle nur insoweit ein, als dass Zuwendungsanteil und Wählerstimmenanteil in ein Verhältnis gebracht werden müssen, in dem beiden Bemessungsgrundlagen ein je eigenes Gewicht zukommt.<sup>93</sup>

Allerdings kann die Erhöhung des Wählerstimmenanteils an der Parteienfinanzierung durchaus zu einer Überschreitung der relativen Obergrenze der staatlichen Finanzierung bei einigen Parteien führen. Das Bundesverfassungsgericht gibt sich hier unerbittlich: Gegenüber dem Grundsatz der Chancengleichheit ist derjenige der Staatsfreiheit der Parteien als besonders zwingender Grund vorrangig.<sup>94</sup> Für Parteien, die, wie zum Beispiel die Grünen einst, einige kleine Parteien bereits aktuell und professionelle Wählerparteien künftig, eine im Vergleich zu ihren Wählern sehr viel geringere Mitglieder- und Spenderzahl aufweisen, heißt dies, Einbußen bei der ihnen rechnerisch zustehenden Finanzierung hinnehmen zu müssen.<sup>95</sup>

Wenn aber die Anknüpfung der Finanzierung vorrangig an den Wahlerfolg am ehesten geeignet ist, Parteiditionen genauso wie die Dynamiken der Parteitypen wettbewerbsneutral zu erfassen und dem Umgehungspotential des Zuwendungsanteils den Zahn zu ziehen, dann fragt sich, warum ausgerechnet die derzeitige einfachgesetzliche Ausgestaltung der Parteienfinanzierung als Garantie der Staatsfreiheit zwingend und verfassungsfest sein soll. Die absolute Obergrenze, die als ausreichendes Regulativ zur Beibehaltung der Staatsferne mobilisiert werden kann<sup>96</sup>, mag dafür einspringen, dass den Parteien das Risiko des Fehlenschlagens ihrer Werbung um Zustimmung in der Bevölkerung nicht abgenommen wird.

#### 4. Ergebnis: Parteienrealität versus Parteienrecht

Faktisch Unmögliches ist rechtlich nicht geschuldet. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung verwebt ihre grundgesetzlichen Vorgaben zur Binnendemokratie und zur Parteienfinanzierung mit dem Idealtypus der Mitgliederpartei. Parteien können ihre Strukturen aber weder autonom noch ausschließlich nach strategischem Kalkül oder rechtlichen Vorgaben gestalten. Vielmehr reagieren sie mit ihren Organisationsformen auf ihre gesellschaftlichen Umfeldbedingungen.<sup>97</sup> Vor allem die Voraussetzungen für eine staatliche Unterstützung an ein altvorderes „Leitbild des Verfassungsgebers“ vom Funktionieren der Parteien zu knüpfen<sup>98</sup>, erscheint angesichts der unentrinnbaren gesellschaftlichen Entwicklung, die auch das vor allem in Sachen Parteienfinanzierung geschmeidige Grundgesetz in sich aufzunehmen hat, anachronistisch. Im Zeitalter professionalisierter Wählerparteien glänzt eben nicht alles, was golden ist.

93 Vgl. BVerfGE 52, S. 63 (S. 84 ff.); BVerfGE 85, S. 264 (S. 283 ff., S. 292).

94 Vgl. BVerfGE 73, S. 40 (S. 5, S. 96 f.) – Die Grünen.

95 Aktuell betroffen sind Die Piraten, Die Tierschutzpartei, Familie und Die Frauen, vgl. Deutscher Bundestag, Verwaltung, Referat PM 3, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2008, S. 3; für 2009, S. 3; für 2010, S. 3.

96 Vgl. Hartmut Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, in: JuS 1991, S. 881 – 889, S. 886.

97 Vgl. Hubert Kleiner, Abstieg der Parteidemokratie, in: APuZ, B 35-36/2007, S. 3 – 11, S. 8 f.

98 So BVerfGE 20, S. 56 (S. 107 ff.).