

**Regensburger Beiträge
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von Gerrit Manssen

Band 9

Gerrit Manssen (Hrsg.)

**Die Finanzierung
von politischen Parteien
in Europa**

Bestandsaufnahme
und europäische Perspektive



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Parteienstaat und demokratische Stabilität

Die Herrschaft der Parteien in der modernen Demokratie, der Parteienstaat oder die Parteiendemokratie,¹ gibt immer wieder Anlaß zur Sorge,² einer Sorge, die auf den verschiedensten Ebenen Ausdruck findet, von den Stammtischen bis in höchste Staatsämter³, von emotionalen Reaktionen auf tagespolitische Ereignisse bis in die Tiefen der Staatsrechtslehre.⁴ Auch wenn die Notwendigkeit von Parteien heute kaum noch geleugnet wird,⁵ ist dabei doch die Grundlagenkritik, wie sie in Deutschland am prononciertesten in der Weimarer Zeit geäußert wurde, immer noch zu spüren. Gegenüber den - letztlich meist demokratiefeindlichen - Vorwürfen gegen den Parteienstaat sowie der berechtigten Kritik an einzelnen Auswüchsen (A) sollte jedoch als Kontrapunkt niemals die für die Demokratie essentielle, stabilisierende Wirkung der Parteien übersehen werden, die hier an zwei gänzlich verschiedenen Beispielen - der Fraktionsdisziplin (B) und den Verfassungsrichterwahlen (C) - illustriert werden soll .

¹ Für eine Bevorzugung des Begriffs der Parteiendemokratie etwa Rudolf Streinz, in: Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz, 5. Aufl., Bd. 2 2005, Art. 21 Rn. 30; ähnlich Jörn Ipsen, in: Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 21 Rn. 14; das Bundesverfassungsgericht ging zunächst vom Begriff des Parteienstaates aus, vgl. BVerfGE 1, 208 (224); 95, 335 (349), verwendet heute aber daneben auch den der Parteiendemokratie, vgl. BVerfGE 44, 125 (182); 112, 118 (135); zum Begriff des Parteienstaats grundlegend, wenn auch heute nicht mehr prägend Gerhard Leibholz, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in: Verh. d. 38. DJT, 1951, C 2.

² Zur schwankenden Aktualität und empfundenen Brisanz des Themas anschaulich Wolfgang Graf Vitzthum, Probleme der Parteiendemokratie, FS Badura, 1995, 71 (71ff.).

³ Vgl. die vielbeachtete Rede Richard von Weizsäckers „Krise und Chance unserer Parteiendemokratie“, abgedruckt in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr.42 (1982), 3; dazu noch infra A V.

⁴ Prominent etwa Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener: Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?, 3. Aufl. 1993, passim.

⁵ Vgl. aber Karl Albrecht Schachtschneider, Res publica res populi, 1994, 1054ff.: "Es gibt kein Parlament, wie es das Grundgesetz will; es gibt damit keine freiheitliche Gesetzgebung, die das Grundgesetz will. Es gibt kein Recht im Sinne des Grundgesetzes. Es gibt vielmehr eine Parteienherrschaft" ibid., 1058.

A. Parteienstaat zwischen Demokratie und Cliquenwirtschaft

I. Kritik am Parlamentarismus

Aus der Erkenntnis heraus, daß - wie es das deutsche Bundesverfassungsgericht bereits in einer seiner ersten Entscheidungen formulierte - heute jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat ist,⁶ kann hinter einer durchgreifenden Kritik des Parteienstaats eine Kritik an der parlamentarischen Demokratie stehen.⁷ In einer klassischen Form verbirgt sich diese Kritik gern in einem scheinbar harmlosen und ohne weiteres einsichtigen Satz: Demokratie sei "Identität von Herrscher und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden"⁸. Das erscheint zunächst einleuchtend, denn in der Demokratie, also der Volksherrschaft,⁹ herrscht das Volk über sich selbst; die Identität von Herrscher und Beherrschten scheint auf der Hand zu liegen. Die Formulierung geht jedoch von einem homogenen Volk aus,¹⁰ das als Ganzes seinen ebenso homogenen Willen, einen *volonté générale*,¹¹ ausübt. Mit anderen Worten würde in der wahren Demokratie Volkes Wille durchgesetzt.¹² Wie kleinlich, wie abstoßend und unwürdig erscheint gegenüber diesem hehren Ideal dann aber das Gezanke und Gezeter, mit dem wir täglich aus dem Parlament und der sonstigen politischen Landschaft konfrontiert werden. Genau dies nun aber ist der verborgene Sinn der Formel von der Identität von Herrschern und Beherrschten: durch Aufstellen eines realitätsfernen und simplifizierten Ideals die realen Bemühungen und Kämpfe im täglichen parlamentarischen Geschäft zu denunzieren.¹³ Simplifiziert ist dieses Ideal, weil es einer romantischen Vorstellung von der Einheitlichkeit des Volkes anhängt¹⁴ und damit die Verschiedenheit und oft auch

⁶ BVerfGE 1, 208 (224).

⁷ Deutlich schon Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl. 1929, 20.

⁸ Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, 234; vgl. auch schon Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1923, 15.

⁹ Zum Wortursprung Christian Meier, *Die Entstehung des Begriffs Demokratie*, in: ders., *Entstehung des Begriffs "Demokratie"*, 1970, 7 (8f., 44ff.).

¹⁰ Ausdrücklich Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 1928, 235.

¹¹ Jean-Jacques Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag*, 2. Buch, 1. und 3. Kap. (Ausgabe Insel Verlag, 1996, 36f., 41).

¹² Vgl. zur Demokratie als Herrschaft der öffentlichen Meinung Schmitt (Fn. 10), 246.

¹³ Bezeichnend auch: "Nur das anwesende, wirklich versammelte Volk ist Volk", Schmitt (Fn. 10), 243; "Eine Diktatur insbesondere ist nur auf demokratischer Grundlage möglich", *ibid.*, 237; und daß "Diktatur nicht der Gegensatz zu Demokratie ist", Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1923, 17; das Parlament wird bei Vorhandensein ständiger Parteiorganisationen nicht mehr als Repräsentant anerkannt, Schmitt (Fn. 10), 219.

¹⁴ Vgl. auch die nur aus der romantischen Einstellung heraus erklärliche Ablehnung einer

Unvereinbarkeit der real vorhandenen Interessen im Ergebnis ebenso leugnet wie die Notwendigkeit der Vermittlung und Organisation im Willensbildungsprozeß.¹⁵ Das Volk ist eine Vielheit, dessen Einheit als Staatsvolk erst durch einen offenen und nicht abschließbaren demokratischen Willensbildungsprozeß ermöglicht wird.¹⁶

II. Kritik am Parteienstaat innerhalb des Parlamentarismus

Wird die Berechtigung parlamentarischer Demokratie deshalb anerkannt, so bedeutet dies aber nicht zwangsläufig auch die Anerkennung von Parteien. Der schon von Rousseau aufgeworfene Gedanke, organisierte Gruppen verfälschten die Orientierung am allgemeinen Willen des Volkes,¹⁷ kann vielmehr aufgegriffen werden in dem Verlangen - und Vorwurf -, jeder Abgeordnete solle sich in wörtlichem Verständnis des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Repräsentant des ganzen Volkes verhalten, für das Wohl aller, das Gemeinwohl, einsetzen und nicht Vertreter irgendwelcher Partikularinteressen, gar einer Lobby sein. Mit der Parteimitgliedschaft und den Parteienstreitigkeiten ist ein solches Bild des Abgeordneten nur schwer vereinbar. Denn schon vom Wortursprung her leitet sich "Partei" von "pars", dem Teil, ab.¹⁸

Eine solche ganzheitliche Auffassung fordert aber nicht nur Übermenschliches und delegitimiert so die parlamentarische Demokratie,¹⁹ sondern setzt vor allem die romantische²⁰ Fehlvorstellung der Parlamentarismuskritik in nur leicht abgewandelter Form erneut um: Ein Gemeinwohl, für das sich jeder Abgeordnete

direkten geheimen Abstimmung aller Bürger über alle Fragen, die gerade nicht als besonders intensive Demokratie gelten könne, weil die Summe der Privatmeinungen aller Bürger nicht eine öffentliche Meinung ergebe, Schmitt (Fn. 10), 245f.

¹⁵ Zur Kritik Hasso Hofmann, *Legitimität gegen Legalität - Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts*, 3. Aufl. 1995, 147ff.; Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl. 1999, Rn. 131; Roman Herzog, in: Maunz, Theodor; Düring, Günter: *Grundgesetz Kommentar Loseblatt*, Art. 20 Teil II Rn. 20; Horst Dreier, in: Dreier, Horst: *Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (Demokratie) Rn. 60; Gegenkritik bei Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 49f.

¹⁶ Streinz (Fn. 1), Art. 21 Rn. 22; vgl. auch Kelsen (Fn. 7), S. 17ff.

¹⁷ Rousseau (Fn. 11), 2. Buch, 3. Kap., 41.

¹⁸ Vgl. Martin Morlok, in: Dreier, Horst: *Grundgesetz, Kommentar*, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 6.

¹⁹ Vgl. auch Vitzthum (Fn. 2), 71 (78f.).

²⁰ Vgl. auch Heinrich Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 1927, 35f., der seine organische Staatsauffassung selbst als romantisch beschreibt; vgl. auch Ipsen (Fn. 1), Art. 21 Rn. 14, der "diffuse Gemeinwohl- und Harmonievorstellungen" beklagt.

einsetzen könnte, gibt es nicht, kann es nicht geben. Bei allen Schwierigkeiten, den Begriff des Gemeinwohls näher zu beschreiben,²¹ bleibt unter demokratischen Gesichtspunkten eine Erkenntnis zentral: Was in jedem Einzelfall dem Gemeinwohl am besten dient, steht nicht vorher fest, läßt sich nicht objektiv ermitteln, sondern nur und erst im demokratischen Willensbildungsprozeß bestimmen und ggf. auch jederzeit revidieren.²² Der Wille des Volkes ist eine bestimmende, nicht eine bestimmte Größe.²³ Die Vorstellung eines objektiven Gemeinwohls ("es gibt nur eine gute oder schlechte Wirtschaftspolitik") führt allzu leicht auf den abschüssigen Pfad der Expertokratie, da die Vorstellung, es sei objektiv feststellbar, was der Gemeinschaft am besten diene, von dem Problem ablenkt, wer dies verbindlich festlegen darf.

III. Parteienstaat als notwendiges Element der parlamentarischen Demokratie

Demgegenüber bleibt der Parteienstaat mit all seinen manchmal frustrierenden Streitereien, seinem Aufeinanderprallen von Partikularinteressen und Austarieren von Kompromissen, seinen schwankenden Ergebnissen und dauerhaften Reformen ein notwendiges Element der parlamentarischen Demokratie. Denn jede Gesellschaft ist gekennzeichnet durch eine Vielfalt von Interessen, deren Vereinheitlichung und damit Unterdrückung - wie sie etwa im real existierenden Sozialismus versucht wurde - ein Ende der Freiheit bedeutet.²⁴ Parteien sind hier die notwendigen Mittler, da - mit den Worten des deutschen Verfassungsrechtlers Ludwig Thoma und des deutschen Bundesverfassungsgerichts - eine Verfassung, "welche alle Inhaber oberster Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt aus Wahlen des Volkes (...) hervorgehen läßt, nicht zum Leben erweckt und nicht am Leben erhalten werden kann, wenn sich nicht frei aus der Gesellschaft irgendwelche Gruppen bilden, die ihre Häupter als Bewerber um die verschiedenen Wahlämter (...) präsentieren".²⁵ Der Einzelne hat keinen wirklichen Einfluß, so daß Demokratie erst möglich wird, wenn die Einzelnen sich in Gruppen mit ähnlichen Interessen zusammenschließen, um sich durchzusetzen.²⁶

²¹ Dazu umfassend Michael Anderheiden, *Gemeinwohl in Republik und Union*, 2006, 5ff.

²² Vgl. etwa Streinz (Fn. 1), Art. 21 Rn. 20ff.; vgl. auch Böckenförde (Fn. 15), Rn. 49ff.; Kelsen (Fn. 7), S. 20ff.; dagegen Anderheiden (Fn. 21), 5ff.

²³ Vgl. Morlok (Fn. 18), Art. 21 Rn. 23.

²⁴ Vgl. James Madison, in: *The Federalist Papers*, No. 10 (Ausgabe Mentor/Penguin, 1961, 78); Konrad Hesse (Fn. 15), Rn. 159f.

²⁵ BVerfGE 1, 208, 224, das wiederum Richard Thoma, *Handbuch des Deutschen Staatsrechts* Bd. 1, 1930, 190 zitiert; vgl. auch BVerfGE 107, 339 (358f.); zur historischen Entwicklung der Parteien vor diesem Hintergrund vgl. den Überblick bei Morlok (Fn. 18), Art. 21 Rn. 1ff.

²⁶ Vgl. Kelsen (Fn. 7), 20.

Parteien dienen der Aggregation, Strukturierung und Transformation der vielfältigen Interessen, der Rekrutierung von Führungskräften, der Beeinflussung der öffentlichen Meinung und damit Anregung öffentlicher Diskussionen²⁷ und sind in diesen Funktionen unverzichtbar.

IV. Fehlentwicklungen im Parteienstaat

Gerade wegen dieser Unverzichtbarkeit aber ist eine Kritik an bestimmten Aspekten oder Fehlentwicklungen im Parteienstaat nicht nur zulässig, sondern gerade notwendig. Dabei sind die Kernpunkte der Kritik seit Jahren gleich, bei gelegentlichen Akzentverschiebungen etwa aufgrund aktueller Ereignisse. Zu diesen Kernpunkten²⁸ zählt etwa der Abbau der Kontrollfunktion der Parlamentsmehrheit gegenüber der Regierung durch eine weitgehende gegenseitige Durchdringung; die mangelnde Rückkoppelung zwischen Politik und Bürgern; die mangelnde Vertretung verbreiteter oder sogar mehrheitlicher Meinungen in der Bevölkerung - etwa zur Europa-²⁹ oder Wirtschaftspolitik - auf dem politischen Parkett, die unmittelbar zur Politikverdrossenheit führt; die verbreitete Ämterpatronage und wohl auch die Parteifinanzierung, der sich andere im Rahmen dieser Tagung widmen. Wenn etwa ein nicht unerheblicher Teil der deutschen Bevölkerung zunehmende soziale Kälte und ein weiteres Auseinanderdriften zwischen Arm und Reich in Deutschland beklagt und die demokratischen Parteien darauf weitgehend mit Strategien zur weiteren Verbesserung der mikroökonomisch verstandenen Investitionsbedingungen für Unternehmen reagieren, so kann die mangelnde Repräsentanz dieser Bevölkerungsmeinung in der realen Politik durchaus auch als langfristige Gefährdung der Akzeptanz demokratischer Strukturen in der Bevölkerung bewertet werden.

Besonderen Auftrieb erhielt die Parteikritik durch die weithin publizierten und diskutierten Äußerungen des früheren deutschen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Bereits vor seiner Amtszeit hatte er mit einer berühmt gewordenen Metapher gewarnt, der Einfluß der Parteien habe sich "fettfleckartig" über

²⁷ Vgl. Morlok (Fn. 18), Art. 21 Rn. 21; vgl. weiter etwa Streinz (Fn. 1), Art. 21 Rn. 13ff.; Ipsen (Fn. 1), Art. 21 Rn. 21ff.

²⁸ Vgl. etwa zusammenfassend Peter M. Huber, *Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems - Wie tragfähig ist das Grundgesetz?*, JZ 1994, 689 (692ff.); Fritz Ossenbühl, *Aktuelle Probleme der Gewaltenteilung* (1980), in: Schröder, Meinhard (Hrsg.): *Freiheit, Verantwortung, Kompetenz: Ausgewählte Abhandlungen*, 1994, 213 (216) kritisiert: „Regierung und Parlamentsmehrheit sind parteilich verklammert zu einer Aktionseinheit“; besonders kritisch zu Ämterpatronage und Parteifinanzierung auch Hans Herbert von Arnim, *Der Staat als Beute: Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen*, 1991, 335ff.

²⁹ Vgl. etwa Uwe Kischel, *Souveränität, Einbindung, Autonomie - die Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten*, in: Erbguth, Wilfried; Masing, Johannes (Hrsg.): *Die Verwaltung unter dem Einfluß des Europarechts*, Teil C II ff. (im Erscheinen).

nahezu alle staatlichen Institutionen ausgebreitet und die Parteien sich den Staat zur Beute gemacht.³⁰ Als Bundespräsident zeigte er sich dann später besorgt um die Lebenskraft der liberalen Demokratie; die Parteien hätten die ganze Struktur unserer Gesellschaft durchzogen, bis tief hinein in das unpolitische Vereinsleben.³¹

Bei aller berechtigten - und vielleicht für den Nichtpolitiker oft allzu leichten - Kritik, sollte aber die wichtige und positive Bedeutung der Parteien und damit des Parteienstaats nicht übersehen werden, die sich exemplarisch etwa an der Fraktionsdisziplin und den Verfassungsrichterwahlen aufzeigen läßt.

B. Parteienstaat und Fraktionsdisziplin

I. Fraktionsdisziplin zwischen Parteienanerkennung und freiem Mandat

Ein gängiges, bis heute umstrittenes Problem der deutschen Staatsrechtslehre besteht darin, die Anerkennung der Rolle der Parteien in Art. 21 GG mit dem sog. freien Mandat nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG in Übereinstimmung zu bringen. Nach diesem Art. 38 GG sind die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Gleichzeitig aber sind die Abgeordneten als Parteimitglied ins Parlament gewählt worden, in rund der Hälfte aller Fälle nicht einmal persönlich, sondern nur aufgrund ihres Platzes auf einer von der Partei aufgestellten Wahlliste. Sie sind als Vertreter einer bestimmten, von der Partei zuvor publik gemachten Linie gewählt. Verfassungsrechtlich können nunmehr einerseits die Parteien ihre Funktion nur erfüllen, wenn sie ihre Politik auch in das Parlament tragen, ist aber andererseits der Abgeordnete völlig frei und ungebunden in seinem Abstimmungsverhalten. Wie weit sollen in dieser Situation formelle oder informelle Druckmittel der Partei oder ihres parlamentarischen Ausdrucks als Fraktion³² zulässig sein?

Weit verbreitet ist dabei eine dem ausländischen Beobachter wohl eher als Wortspiel erscheinende Antwort, derzufolge kein Fraktionszwang, wohl aber Fraktionsdisziplin möglich ist. Tatsächlich werden mit diesen Begriffen die verschiedenen Aspekte des Problems bestenfalls stichwortartig umschrieben, letztlich aber das Problem nur verlagert, denn es geht dann um die Frage, was im

³⁰ Weizsäcker (Fn. 3), 4.

³¹ Gunter Hofmann und Werner A. Perger (Hrsg.), Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, 146f.

³² Zur fehlenden Übereinstimmung von Partei und Fraktion schon aufgrund des möglichen Zusammenschlusses der Abgeordneten mehrerer Parteien zu einer einzigen Fraktion nach § 10 I GO BT vgl. etwa Wolfgang Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, 1994, 185f.

Einzelfall Zwang und was bloße Disziplin sein soll.³³ Daß etwa ein Mandatsverlust als Sanktion nicht in Betracht kommt, ist dabei ebenso anerkannt³⁴ wie die Zulässigkeit sozialen und psychologischen Drucks.³⁵ In praktischer Hinsicht konzentriert sich die Diskussion um die Möglichkeiten eines Abzugs aus Parlements Ausschüssen³⁶ oder aus Fraktionsämtern, eines Fraktions- oder Parteiausschlusses. Alle vier Möglichkeiten werden dabei überwiegend bejaht, also als bloße Fraktionsdisziplin bezeichnet.³⁷ Zur Begründung wird etwa auf den besonderen, zusätzlichen Nutzen der Fraktionszugehörigkeit für den einzelnen Abgeordneten verwiesen, der ihm eben auch wieder entzogen werden könne, solange sein eigener Rechtsstatus als Abgeordneter davon unberührt bleibe.³⁸

II. Fraktionsdisziplin und langfristige Gemeinwohlsicherung

Bei alledem werden die üblicherweise für die Zulässigkeit einer Fraktionsdisziplin vorgebrachten Argumente einen überzeugten Anhänger des freien Mandats nicht unbedingt überzeugen. Nicht zuletzt zeigt ein Blick etwa in die USA, wo Abweichungen eines Abgeordneten von der Parteilinie durchaus häufiger auftreten,³⁹ daß auch ohne Fraktionsdisziplin eine Parteiendemokratie keineswegs funktionsunfähig wird. Gerade die rechtsvergleichende Perspektive öffnet aber auch den Blick auf die Folgen eines Verzichts, genauer auf die stabilisierende Wirkung einer gewissen Fraktionsdisziplin. Denn die Fraktionsdisziplin schafft die - leider nicht immer hinreichend genutzten - Voraussetzungen für eine kontinuierliche und langfristig orientierte Arbeit im Parlament: Ohne feste Fraktionsbindung agieren die Abgeordneten mehr als Ansammlung individueller Entscheidungsträger denn als Teil einer langfristig bestehenden Gruppe. Dies fördert ein individuelles und kurzfristiges, höchstens bis zum Ende der Wahlperiode

³³ Zur fehlenden klaren Abgrenzung vgl. Norbert Achterberg; Martin Schulte, in: Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 41 m.w.N.

³⁴ Vgl. Hans Hugo Klein, Status des Abgeordneten, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 19 m.w.N.

³⁵ Vgl. Klein (Fn. 34), Rn. 17f. m.w.N.

³⁶ Vgl. für eine der möglichen Konstellationen BVerfGE 80, 188 (217ff.).

³⁷ Vgl. etwa Siegfried Magiera, in: Sachs, Michael: Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 38 Rn. 50f.; Bodo Pieroth, in: Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Aufl. 2004, Art. 38 Rn. 28; anders und mit differenzierter Darstellung der Problematik Achterberg/Schulte (Fn. 33), Art. 38 Rn. 39ff.

³⁸ Vgl. Morlok (Fn. 18), Art. 38 Rn. 188.

³⁹ Vgl. Harold A. McDougall, Lawyering and the public interest in the 1990s, Fordham Law Review 60 (1991), 1 (16f.); Michael L. Stokes, When freedoms conflict: Party discipline and the first amendment, Journal of Law & Politics 11 (1995), 751 (755ff.).

de berechnetes Reagieren auf tagesaktuelle Entwicklungen. Denn jeder einzelne Abgeordnete muß in sehr viel stärkerem Maße sein Abstimmungsverhalten als individuelles Signal an seine eigenen Wähler betrachten, wird sehr viel leichter die Notwendigkeit sehen, im Hinblick auf seine Wiederwahlchancen die Interessen seines Wahlkreises oder der ihn unterstützenden Klientel voran zu stellen und dabei auch gegen die Parteilinie zu verstoßen. Die Gefahr lokaler sog. pork barrel politics steigt, wie in den USA, signifikant an.⁴⁰ Für langfristiges Planen und Sichern des Gemeinwohls, etwa durch schrittweise Veränderungen über Jahre hinweg oder durch Projekte, deren Früchte sich nicht sofort, sondern im Extremfall erst in Jahren und Jahrzehnten zeigen, bleibt wenig Raum. Gerade solche Projekte sind allerdings oftmals von besonderer Bedeutung für das Gemeinwesen, wie etwa Veränderungen der Rentenversicherung oder anderer Systeme der sozialen Sicherung, des Steuersystems oder der Schul- und Hochschullandschaft. Die übergreifende Perspektive kann erst eine Parteilinie leisten, die unabhängig von bestimmten Entscheidungsträgern bestimmte Sachfragen in den Blick nimmt, in ausführlicher Diskussion vorbereitet und dann langfristig vorantreibt. Eine solche Linie - die in Konkurrenz zu anderen Linien anderer Parteien stehen sollte - auch gegenüber kurzfristigen Bedenken und Belastungen bestimmter Wählergruppen durchzusetzen, ermöglicht letztlich die Fraktionsdisziplin. Sie erweist sich damit als ein formales Instrument zur langfristigen Gemeinwohlsicherung.

C. Parteienstaat und Verfassungsrichterwahl

Eine ganz andere Form der Stabilisierungswirkung läßt sich für die vielkritisierete Rolle der Parteien bei der Wahl der deutschen Bundesverfassungsrichter aufzeigen.

I. Der Parteiproporz bei der Wahl der Bundesverfassungsrichter

Das deutsche Bundesverfassungsgericht besteht aus 2 Senaten mit je 8 Richtern. Die Richter werden - kurz gesagt - mit 2/3-Mehrheit von den Gesetzgebungskammern gewählt.⁴¹ Seit nunmehr 30 Jahren aber besteht eine informelle, doch erstaunlich wirksame Einigung unter den beiden großen deutschen Parteien -

⁴⁰ Vgl. Uwe Kischel, Delegation of legislative power to administrative agencies: A comparative analysis of United States and German law, *Administrative Law Review* 46 (1994), 213 (252f.); John Hart Ely, Another such victory: Constitutional theory and practice in a world where courts are no different from legislatures, *Virginia Law Review* 77 (1991), 833 (855ff.); William S. Jordan, Legislative history and statutory interpretation: The relevance of English Practice, *University of San Francisco Law Review* 29 (1994), 1 (23ff.); Werner Jann, Kein Parlament wie jedes andere, *ZParl* 1986, 224 (232ff.).

⁴¹ Zu den Details vgl. Uwe Kischel, Amt, Unbefangenheit und Wahl der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 69 Rn. 5ff. m.w.N.

CDU/CSU und SPD -, derzufolge jeder von ihnen das Vorschlagsrecht für die Hälfte der Verfassungsrichter in jedem der beiden Senate zusteht. Dabei besteht zugleich Einigkeit, daß von den vier einer Partei in jedem Senat zugeordneten Richterstellen drei mit Parteigängern und eine mit einem Neutralen besetzt werden. Kleinere Parteien werden nur durch Abtretung von Posten seitens der großen Parteien berücksichtigt.⁴² Dies führt etwa dazu, daß jedem Richter des Bundesverfassungsgerichts bewußt ist, von welcher Partei er vorgeschlagen wurde und ob er als Parteigänger oder Neutraler gilt.⁴³

II. Kritik am Parteiproporz

Dieser Parteienproporz ist immer wieder kritisiert worden. Es ist von Kuhhandel und Erbhöfen die Rede,⁴⁴ vom Auskugeln durch diffuse Parteizirkel.⁴⁵ Dahinter steht die Furcht vor einem politisierten Gericht, in dem parteipolitische Kämpfe auf anderer Ebene weitergeführt werden, einem Gericht, daß mit dem Bild einer über der Parteipolitik stehenden, nur dem Recht verpflichteten Gerichtsbarkeit unvereinbar ist. Hinzu kommt die Gefahr einer Entmachtung der Abgeordneten gegenüber dem bestimmenden Einfluß der Parteien auf die Nominierung und einer geringeren fachlichen Kompetenz der Nominierten.⁴⁶

III. Parteiproporz als Garantie weltanschaulicher Ausgewogenheit

In der Praxis allerdings hat es etwa an der fachlichen Kompetenz der in den vergangenen 60 Jahren gewählten Verfassungsrichter niemals einen Zweifel gegeben. Die notwendige 2/3-Mehrheit hat sich als effektiver Filter erwiesen. Die immer bestehende und gelegentlich realisierte Möglichkeit, daß eine Partei den konkreten Kandidaten der anderen ablehnt, führt hier zu einer fachlich sinnvollen Kandidatenauswahl.

Dasselbe gilt für die Parteizugehörigkeit: Als extrem empfundene Fälle politisch einseitiger Orientierung oder übergroße Prominenz als Vollblutpolitiker bei einem Kandidaten führen ebenfalls schnell zu erheblichen Problemen mit dem anderen politischen Block, so daß solche Nominierungen möglichst vermieden werden. So haben im Ergebnis im Gegenteil die immer wieder einmal auftreten-

⁴² Vgl. etwa Ernst-Wolfgang Böckenförde, Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimation, *NJW* 1999, 9 (16 Fn. 31); Rolf Lamprecht, Parteisoldaten/innen in Robe, *NJW* 1999, 2011 (2011f.).

⁴³ Hierzu und zum ganzen Kischel (Fn. 41), Rn. 21ff.

⁴⁴ Vgl. zu solchen Begriffen etwa Wilhelm Karl Geck, Wahl und Status der Bundesverfassungsrichter, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., Bd. 2 1998, § 55 Rn. 14.

⁴⁵ Rolf Lamprecht, Kungelei hinter den Kulissen, *DRiZ* 1986, 314 (314).

⁴⁶ Darstellung bei Kischel (Fn. 41), Rn. 32 m.w.N.

den Fälle Aufmerksamkeit erregt, in denen ein Richter gerade auch in öffentlichkeitswirksamen Verfahren völlig anders entschieden hat, als es seine politische Zuordnung oder die Interessenlage der ihm nahestehenden Partei hätte vermuten lassen.⁴⁷

Die Parteinähe der Verfassungsrichter ist zudem im Grundgesetz selbst zumindest angelegt. Denn mit der Entscheidung für eine Wahl dieser Richter durch die Legislative ist unter den in Art. 21 GG anerkannten Bedingungen des Parteienstaats die Richterwahl unabwendbar in den Einflußbereich der Parteien und der Parteipolitik überführt worden. Zu erwarten, daß die Parteien diesen Einfluß nicht nutzten und etwa in selbstloser Weise zwar fachlich kompetente, ihnen aber weltanschaulich völlig entgegengesetzte Richter wählten, wäre realitätsfern. Dabei haben die Parteien schon durch ihre informelle Einigung auf den Proporz eine der Stabilität des verfassungsgerichtlichen Systems sehr förderliche Entscheidung getroffen. Denn nur auf diese Weise verhindern sie ein Aufbrechen parteipolitischer Streitereien über die Besetzung bei jeder neu freiwerdenden Stelle, die das Vertrauen in das Gericht nur beschädigen könnte⁴⁸ und wie sie etwa immer wieder aus den USA bekannt werden.⁴⁹

Wichtiger noch ist die Parteinähe der Verfassungsrichter nicht nur unvermeidbar, sondern sogar ein positiv zu bewertender, stabilisierender Faktor. Denn die Vorstellung von einer reinen Fachkompetenz⁵⁰ ist so gerade auch in der Verfassungsrechtsprechung nicht zu halten. In der juristischen Methodenlehre herrscht heute zu recht Einigkeit darüber, daß ein juristisches Urteil in vielen Fällen nicht rein logisch aus Rechtsnorm und Tatsachen folgt,⁵¹ sondern vielmehr Werte und Wertungen mit einfließen. Gerade im besonders durch sprachliche Offenheit und Auslegungsbedürftigkeit gekennzeichneten Verfassungsrecht gewinnen daher ethische und politische Grundanschauungen und Wertungen der Entscheidungsträger eine besondere Bedeutung.⁵² Um eine einseitige Rechtsprechung - oder gar ein parteipolitisches Schwanken je nach Besetzungspraxis, wie in den USA oft diskutiert - zu vermeiden, ist es also wichtig, eine im Hinblick auf die weltanschaulichen Positionen ausgeglichene Besetzung zu erreichen. Auch so rechtfertigt sich die im Rahmen der Gewaltenteilung die freiheitliche Demokratie

⁴⁷ Vgl. Kischel (Fn. 41), Rn. 36, 81f.

⁴⁸ Vgl. auch Wilhelm Geck (Fn. 44), Rn. 18, der einen Zusammenhang zwischen Unkenntnis der Öffentlichkeit von der Wahlpraxis und dem hohen Ansehen des Gerichts sieht.

⁴⁹ Zur Lage in den USA vgl. die Beispiele bei Kischel (Fn. 41), Rn. 41ff.

⁵⁰ Vgl. etwa Werner Billing, Das Problem der Richterwahl zum BVerfG, 1969, 303, der fordert, daß bei der Wahl "das Parteipolitische vom Fachverstand überdeckt wird".

⁵¹ Vgl. Robert Alexy, Theorie der juristischen Argumentation, 1983, 17.

⁵² Dies wurde schon bei den Beratungen im parlamentarischen Rat immer wieder betont, vgl. Richard Thoma, Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 1953, abgedruckt in: JöR 1957, 161 (171).

schützende, herausragende Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die parteipolitischen Präferenzen können dabei durchaus als guter Anhaltspunkt gelten. Es geht also nicht um die genaue Parteilinie, sondern um Grundhaltung und verfassungsrechtliches Vorverständnis, die durch Parteizugehörigkeit oder Parteinähe nur indiziert werden⁵³. Dieses Vorverständnis und sein Einfluß würden auch nicht dadurch aus der Welt geschafft, daß in das Verfassungsgericht nurmehr parteipolitisch neutrale Juristen berufen würden. Denn auch diese Neutralen haben ihr Vorverständnis - nur daß es oft weit weniger offensichtlich und daher weit weniger berechenbar ist. Das offizielle Parteimitglied als Richter ist insofern sogar das kleinere Problem. Denn bei ihm weiß man, woran man ist. Gerade soweit also versucht wird, die Ausgewogenheit des Bundesverfassungsgerichts zu sichern, liegt im parteipolitischen Proporz nicht die Krankheit, sondern das verlässlichste - wenn auch manchem bitter erscheinende - Heilmittel.⁵⁴

D. Zusammenfassung

Zusammengefaßt ist vielerlei Kritik an Auswüchsen des Parteienstaats sicherlich berechtigt. Die Bekämpfung von Mißständen im Parteiwesen ist dabei zum Erhalt einer lebendigen Demokratie nicht nur wünschenswert, sondern sogar unerlässlich. Bei alledem darf aber die positive, stabilisierende und letztlich in der parlamentarischen Demokratie schlicht unabdingbare Rolle der Parteien nicht übersehen werden. Kritik an Mißständen muß sich davor hüten, in Kritik an der parlamentarischen Demokratie umzuschlagen oder sich deren Denkschemata zu unterwerfen. Positive, stabilisierende Wirkungen der Parteien lassen sich dabei beispielhaft auch in so streitbaren Feldern wie Fraktionsdisziplin und Verfassungsrichterwahl ausmachen. Der bestimmende Einfluß der Parteilinie durch Zulässigkeit der Fraktionsdisziplin ermöglicht stabile, langfristig planende und vorausdenkende Politik. Der Parteiproporz bei der Verfassungsrichterwahl zeigt in der Praxis keine erkennbaren negativen Auswirkungen und sorgt dauerhaft und berechenbar für eine weltanschaulich ausgewogene Besetzung des Gerichts, die erst eine ebenso ausgewogene wie kontinuierliche Rechtsprechung ermöglicht.

⁵³ Anders offenbar Geck (Fn. 44), Rn. 20 Fn. 28, der zwischen Ausgewogenheit und Parteienproporz unterscheidet; ähnlich wie hier Gerd Roellecke, Zum Problem einer Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit, JZ 2001, 114 (115f.)

⁵⁴ Vgl. Kischel (Fn. 41), Rn. 37ff., 53ff.