
Klaus von Beyme

Parteiensysteme in der Krise?

Grenzen der rechtlichen Regulierung als Mittel gegen die Parteienverdrossenheit



Prof. Dr. Klaus von Beyme, geb. 1934 in Saarau/Schlesien, studierte nach einer Lehre als Vertragsbuchhändler Politologie, Soziologie und Geschichte in Heidelberg, München, Paris und Moskau. Von 1967 bis 1974 war er Professor für Politikwissenschaften in Tübingen, seitdem lehrt er an der Universität Heidelberg.

Parteiverdrossenheit und Parteiengesetz

Parteiensysteme sind in der Krise – solange es sie gibt. Das Grundgesetz hat den Parteien ungewöhnlich viele Funktionen eingeräumt, um die traditionelle Parteienprüderie zu überwinden, die noch in der Weimarer Republik dominierte. Ein Parteiengesetz wurde geschaffen. Es war umstritten, ob der Staat so weit in die Gesellschaft hineinregieren dürfte. Aber die Politiker dachten in den siebziger Jahren sogar über ein Verbändegesetz nach. Ausgerechnet die FDP verarbeitete so ihr Trauma, Miniopposition in der Zeit der Großen Koalition gewesen zu sein (1966-1969). Zum Glück nahm man davon Abstand. Das Parteiengesetz wollte vor allem die innere Demokratisierung fördern, um den Parteienstaat aus der Parteienverdrossenheit durch Finanzskandale herauszuführen. In der Bundestagsdebatte um das Parteiengesetz wurde der innere Zusammenhang zwischen *innerer Ordnung* der Parteien und der *öffentlichen Teilfinanzierung* deutlich gemacht.¹ Aber er ging in der Fixierung auf die extremistischen Parteien später wieder verloren. Die Staatsrechtler schwankten hin und her, ob die innere Ordnung der Parteien grundsätzlich nach bürgerlichem Recht zu beurteilen sei oder ob Parteistatuten anders als private Vereinssatzungen zu beurteilen seien.² Eine Mustersatzung im Gesetz zu fixieren, lehnte der Innenausschuss ab.³

Stolz war der Innenausschuss 1967 auf das, was er für die Demokratisierung der inneren Struktur der Parteien getan hatte. Nur gelegentlich war man skeptisch für die Zukunft: „Wir haben die obligatorische Urabstimmung geschaffen. Sicherlich wird sie nicht häufig vor-

1 Bundestags-Drucksache (BD), 5. WP, 28.6.1967, 5807 C.

2 W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1972, 2. Aufl., S. 54 f.

3 BD, 5. WP, 28.6.1967, Berichterstatter Dr. Even, CDU/CSU, 5798 B.

kommen, auch wenn sie nur für den seltenen Fall der Verschmelzung oder Auflösung von Parteien in Betracht kommt.“⁴ Weitergehende plebiszitäre innerparteiliche Demokratie, wie das Experimentieren mit Vorwahlen in der CDU in Rheinland-Pfalz, wurden bald aufgegeben. Die Direktwahl des Parteivorsitzenden in der SPD wurde beim Sturz Scharpings wieder auf das Repräsentationsprinzip zurückgeschraubt.

In Krisenzeiten der Parteiverdrossenheit entdecken die Parteien immer wieder das Parteivolk, ohne ihm dauerhafte Mitwirkungsrechte einzuräumen: Art. 9,2 erlaubt noch immer die Stärkung der Vorstandsmacht mit der Duldung, dass bis zu einem Fünftel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder als Ex-officio-Mitglieder Stimmrecht in den repräsentativen Parteigremien besitzen. Hoffnungen bei den Apologeten einer partizipatorischen Demokratietheorie, das Parteiengesetz erlaube eine Demokratisierung der Willensbildung von unten nach oben durch Fraktionierung und ein innerparteiliches Zweiparteiensystem,⁵ blieben schöne Utopie. Wie so häufig in der Geschichte der Demokratisierung kam dort, wo Bewegungen die Fahne der Demokratisierung vor sich hertrugen, allenfalls eine gewisse Parlamentarisierung und Rechtsstaatlichkeit heraus. Die innerparteiliche Rechtsstaatlichkeit durch die Regelung der Schiedsgerichtsbarkeit, vor allem bei Ausschluss aus der Partei, war vielleicht die wichtigste Errungenschaft neben der Regelung der Parteienfinanzierung, obwohl die Gesetzgeber sich klar darüber waren, dass man nicht eine „Art von Strafgesetzbuch für innerparteiliche Vergehen“ schaffen könne.⁶

Als man vor 30 Jahren nach 18 Jahren Debatte die Lücke schloss, die Art. 21 GG ausfüllen sollte, tat man dies mit schlechtem Gewissen in einem Gesetz in eigener Sache angesichts der Studentenproteste, die, wie Friderichs von der FDP-Mini-Opposition sagte, „erfahrungsgemäß früher das artikulieren, was nach gewisser Verzögerungszeit die Bevölkerung auch auszudrücken pflegt“.⁷ Aber der Glaube an den Parteienstaat war ungebrochen. Die außerparlamentarische Opposition radikalisierte diesen Glauben sogar mit ihrer Forderung an Basismobilisierung und Mandat, mit ihrer Hoffnung auf Massenbewegungen und mit ihrer Vorliebe für ideologische Geschlossenheit und Organisationsfetischismus.

Bis 2000 ist eine ganz neue Haltung gegenüber den Parteien entstanden. 1967 wollte die radikale Jugend die Parteien durch Mobilisierung für hehre Ziele einspannen. Im Jahr 2000 hat sie sich von ihnen abgewandt. Der Mitgliederschwund kann dank der Überalterung der Mitglieder noch eine Weile „schöngerechnet“ werden. Neue Bewegungen lassen die Parteien rechts oder links liegen. Niemand verkündet mehr den Slogan „Wer die Jugend hat, der hat die Zukunft“. Auch die Grünen kamen über 40 000 Mitglieder nicht hinaus. Die neuen Demokratien in Süd- und Osteuropa haben bereits die mitgliedsarme und partizipationsschwache, manchmal als amerikanisch bezeichnete Zukunft der Parteien vorgelebt. Die linken Parteienforscher in Deutschland, die alle linken Moden getreulich in Parteientheorie umgesetzt haben und erst radikal-demokratisch, dann euro-kommunistisch und schließlich anarcho-libertär dachten, wurden zu Kündnern einer professionalisierten Rahmenpartei, die sie den Grünen und anderen andienen, um aus der Not der Mitgliederarmut die Tugend eines Reichtums an professionellem Know-how werden zu lassen.⁸ Nicht einmal von rechts kommt heute noch Parteienmystik auf: Die rechtsextremistische Szene agiert in losen Gruppen mit direkter Gewalt oder surft propagandistisch im Internet. NS-Marschkolonnen oder NPD-

4 BD, 5. WP, 28.6.1967, 5808 C.

5 F. Naschold, Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969.

6 BD, 5. WP, 28.6.1967, 5808 C.

7 BD, 5. WP, 28.6.1967, 5810 B.

8 T. Leif/J. Raschke, Rudolf Scharping, die SPD und die Macht, Reinbek 1994, S. 200.

Funktionäre im korrekten Anzug sind ihnen als „Opas Politik“ gleichermaßen fremd geblieben.

Epochen der Parteienentwicklung

Es lassen sich vier Epochen der Parteienentwicklung in Europa unterscheiden, in der die grundlegende Repräsentationsidee, die Qualifikation der Führung, die Mitgliederstrukturen, Wahlkämpfe, Finanzierungsmodi und die Haltung zu den Medien sich jeweils grundlegend wandelten.

1. Die *Elitenparteien* des 19. Jahrhunderts machten
2. um 1918 den *klassenpolitisch* polarisierten *Massenparteien* Platz.
3. Das Parteiengesetz ist legislatorischer Ausdruck des Übergangs zu den *Volksparteien*, die sich um 1960 zum Kummer aller linken Eiferer durchzusetzen begannen.
4. In den neunziger Jahren werden sie von den *Parteien der Berufspolitiker* oder den *Kartellparteien* abgelöst.

Die Parteien der Berufspolitiker förderten die Entscheidung einer neuen parteiübergreifenden *politischen Klasse*. Diese politische Klasse stellt eine privilegierte *Transferklasse* dar, die durch die „Dieselbigkeit der Revenüen (K. Marx) aus dem Staatshaushalt gekennzeichnet ist. Die alte politische Klasse der ersten Phase der Elitenparteien hingegen basierte auf einer relativ einheitlichen *Besitz- und Erwerbsklasse*. Im vierten Stadium der Parteienentwicklung wurde der Staat von den Führungsgruppen erneut kolonialisiert, aber diesmal über den *Parteienstaat*, nicht über *plutokratische Wirtschaftsmacht* oder *meritokratische Bildungsprivilegien*. Die Universalisierung der höheren Bildung hat den Vorsprung der politischen Eliten vor dem Wählerdurchschnitt relativ klein werden lassen.

Die Parteien im Stadium der Dominanz der Berufspolitiker sind *selbstreferentiell* geworden. Die Bande zwischen Parteien und Wählern lockerten sich. Partei- und Regierungschefs etablierten zunehmend parteiunabhängige Kommunikationsbeziehungen zwischen sich und den Wählern. Der Prozess der zur postindustriellen, vielleicht sogar zu einer postmodernen Gesellschaft führte, hat diese Entwicklung der Parteiensysteme mitbedingt.

Mit welchem Jahr will man diesen Prozess beginnen lassen? Katz und Mair⁹ setzten ihn mit dem Jahre 1970 an. Das ist - wie so manches Ergebnis der empirischen Sozialforschung - pseudoexakt. Es kann kein Ereignis oder Prozess genannt werden, der diese Zäsur für alle europäischen Parteiensysteme rechtfertigte. Es ist immer unwahrscheinlich, dass neue Epochen mit einer Dekade beginnen, auch wenn viele sich in der Silvesternacht vornehmen, dass künftig alles besser und ganz anders gemacht werden müsse. Selbst 1945 - ein Jahr mit gewaltigen Umbrüchen - war in der Veränderung der Attitüden und Mentalitäten kein wirklicher Einschnitt. Es schiene mir ratsamer, die Langsamkeit des sozialen Wandels im Parteiensystem durch Offenhaltung der Daten stärker zu akzentuieren.

9 R.Katz/P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995 S. 5-28.

Stadien der Parteienentwicklung in Europa

	Elitenparteien Die alte politische Klasse auf der Basis von Besitz- und Erwerbsklassen (bis ca. 1918)	Massenparteien auf der Basis scharfer Klassenkonflikte (ca. 1918 - Ende der fünfziger Jahre)	Volksparteien unter Auflösung der alten Lager (Ende der fünfziger Jahre - Ende der siebziger Jahre)	Parteien der Berufspolitiker (Profi-Parteien) bei Herausbildung vieler neuer Milieus, mit Tendenzen zu einer neuen politischen Klasse (ab Ende der siebziger Jahre)
Repräsentationsidee	„Trustee ohne Macht“	Delegierter	Freier Repräsentant	Abgehobener Repräsentant, der mit verstärkter responsiveness in der Stimmungs-demokratie kompensiert
Grundziele der Parteien	Privilegierung durch Macht oder Privilegienbeseitigung durch Gegenmacht	Kampf um die Durchsetzung alternativer Gesellschaftskonzepte	Durchsetzung von fragmentierten policies	Durchsetzung von fragmentierten policies
Elitenqualifikation	Statuszuschreibung auf der Basis von Besitz- und Erwerbsklassen	Ideologisch fundiertes Programm-Charisma	Kompetenzvermutung auf begrenzten Politikfeldern	Unternehmer mit staatlicher Risiko-Absicherung
Mitgliederstrukturen	Cliquen-Parteien. Nur bei den Gegenmachtparteien Ansätze zur Massenpartei	Mobilisierte Massenparteien. Führung von unten kontrolliert	Akklamation der Führung beginnt Kontrolle von unten in der Partei zu verdrängen. Kontrolle verlagert sich auf staatliche Institutionen und die Medien	Responsiveness statt Mandat für zunehmend zeitlich abgesicherte Repräsentanten, die nicht mehr unter ständiger Drohung von Parlamentsauflösungen stehen
Wahlkämpfe	Nebensache ohne großen Geld- und Arbeitsaufwand	Materialschlachten, arbeitsintensiv	Medienwirksame Materialschlachten, arbeits- und kapitalintensiv	Professionalisierte Campagnen, kapitalintensiv. Aktivisten werden funktionslos
Finanzierung	Eigenkapital und Patronage durch Interessenten	Mitgliedsbeiträge und Spenden	Staatliche Subvention und Spenden	Ausbau der Staatsfinanzierung plus offensives fundraising. Zunahme der Korruption bei öffentlichen Aufträgen
Stellung zu den Medien	Cliquen-Kontakte	Agitation in parteieigenen Kommunikationsnetzen und den Medien der Zubringeorganisationen	Penetration der öffentlichen Medien	Kommerzialisierte Beziehungen zu privaten und mit wachsender Deregulierung auch zu öffentlich-rechtlichen Medien

Der Wandel von der Volkspartei zu neuen Formen wurde vielfach mit der Herausbildung der *Postmoderne* in Zusammenhang gebracht.¹⁰ Aber auch für die Postmoderne gibt es nur umstrittene Entscheidungen. Architekturhistoriker konnten plausibel argumentieren: Die Postmoderne entstand um 1960, weil in diesem Jahr gewisse formale Entwicklungen gehäuft auftraten. Manche Sozialwissenschaftler hingegen bezweifeln, dass es bereits eine postmoderne Gesellschaft gibt, so weit sie nicht voreilig eine „Risiko-“ oder „Erlebnisgesellschaft“ verallgemeinerten. Die Postmoderne entstand zunächst als Idee der Intellektuellen, allerdings auf der Basis einiger Trends, die sich in der sozialen Wirklichkeit abzeichneten. Erst ex post facto werden die Historiker entscheiden, ob diese Trends dauerhaft waren und wirklich ein neues System durchsetzen.

Der Wandel zur vierten Phase der Parteien der Berufspolitiker lässt sich zunächst nicht an den *sinkenden Mitgliederzahlen* ablesen, wenn man die Wandlungen bereits 1970 ansetzt. Katz und Mair¹¹ haben mit vielen Daten demonstriert, dass der säkulare Mitgliederschwund der Parteien sich vor allem in den achtziger Jahren vollzog und sich vermutlich in den neunziger Jahren fortsetzt. Die Parteimitgliedschaft ändert sich. Die Mitglieder werden älter und stärker *karrieremotiviert*. Man tritt einer Partei seltener aus Gründen der ideologischen Solidarität bei als in Zeiten der mobilisierten Massenparteien. Die „*Omnibusparteien*“, in denen die Mitglieder eine Weile mitfahren, wurden schon in der Ära der Volksparteien von den Linken kritisiert. Am Ende der klassischen Moderne mit ihren Einheitsprinzipien (eine Kirche, ein Beruf, eine Ehe, eine Partei - und das immer alles von der „Wiege bis zur Bahre“) wurde das Verhältnis der Mitglieder zur Partei instrumenteller. Die Forschung starrte zu lange auf die globalen Mitgliederzahlen. Viel Tröstliches für die „alten Maschinen“ konnte immer wieder ausgerechnet werden. Aber man übersah dabei vielfach, dass die permanenten Mitglieder überaltert waren und die neueren Mitglieder einer starken Fluktuation unterlagen. Die Bedeutung der Aktivisten und „*militants*“ ist im Schwinden.

Die Volksparteien hatten bereits viele der Charakteristika der postindustriellen Parteien entwickelt. Aber die Mitglieder der Volksparteienphase waren noch stärker sozial und weltanschaulich in den alten Großsegmenten der Gesellschaft verankert. Die linke Welle Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre in den Parteien hat den Ausbau der behäbigen Volksparteien mit Eifer bekämpft. Mit dem Scheitern der Linken kam es zur ungehemmten Durchsetzung dieser Prinzipien. In den neunziger Jahren wäre die Linke froh, sie hätte es noch mit den alten Massen-Volksparteien zu tun, bei denen man hoffen könnte, durch Mobilisierung und Programmarbeit neue Politikinhalt über die Mitglieder zu lancieren. Die neue Linke aber nahm zum Teil dezidiert Abschied von den großen Massenparteien als die „alten“ Sozialdemokraten und Sozialisten, die noch zu viele Mitglieder hinter sich hatten, als dass sie auf die Lebenslüge der Massenpartei verzichten konnten. Die Grünen wurden keine Massenpartei, auch wenn einige Fundamentalisten, anfangs vom intellektuellen Erbe der diversen K-Gruppen zehrend, die sie durchlaufen hatten, davon geträumt haben mögen. Von den Grünen wurde behauptet, sie hätten die „professionelle Rahmenpartei“ bereits in Ansätzen praktiziert.¹² Für das Konzept der Rahmenpartei, mit viel Raum für autonome und dezentrale Initiativen, mag das zutreffen. Das „*Professionelle*“ hingegen hat man an den Grünen eher vermisst und es entwickelte sich erst langsam in der Mitte der neunziger Jahre. Die Professionalisierungsidee musste für eine Partei wie die Grünen, die jeder Art von Ver-

10 J. Raschke, Die Grünen, Köln 1993, S. 855 ff.

11 R. Katz/P. Mair (Hrsg.), Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990., London 1992.

12 T. Leif/J. Raschke, Scharping, S.202.

festigung der Führung abhold waren, besonders schwer akzeptabel sein. Sicher werden auch künftig die ökologischen Parteien nicht gerade die Vorreiter in der Herausbildung des neuen Typs der Kartellparteien sein. Die Betroffenheitsrituale einer bewegungsnahen Partei sind nicht leicht kompatibel mit der Gewährung von Autonomie an professionelle Politiker.

Die Grenzen der vier Epochen der Parteienentwicklung sind fließend. Jede Epoche umfasste immer auch Parteien, die vom vorherrschenden Modell abwichen. Die dominanten Parteienmodelle ergaben sich aus einem Lernprozess, bei dem die Rechte mehr gab als die Linke. Nur die erste Zäsur, mit der Entwicklung der *klassengestützten Massenpartei* um 1918, war von einer Vorherrschaft linker Ideen gekennzeichnet. Schon vor 1918 gab es einzelne Parteien, die, ohne Einfluss der Linken, zu straffer organisierten Caucus-Parteien wurden, die manche Elemente späterer Massenparteien vorwegnahmen.

Die zweite Zäsur zwischen den Entwicklungsperioden, Ende der fünfziger Jahre, kam durch einen *Sieg bürgerlicher Konzeptionen des Parteienstaats* zu Stande. Die Konzession der Mitte- und Rechts-Parteien an die Linke war jedoch die Annäherung an das Konzept der Massenpartei. Ende der siebziger Jahre war der wechselseitige Einflussprozess zwischen links und rechts wieder symmetrischer. Die liberal-konservativen technokratischen Ideen, welche die professionellen Rahmenparteien prägten, gediehen inzwischen nicht mehr nur auf dem Boden der konservativen Parteien im engeren Sinne.

Das Bild der Rahmenparteien mit professionalisierter Leitung ist noch immer weniger klar als bei den anderen drei Typen. Nach wie vor - auch in den neunziger Jahren - stehen archaische Führungstypen wie die Notablen neben repräsentativen Bürokraten, beraten durch Stabsprofessionelle inner- und außerhalb der Parteien, nebeneinander. Welche Art von Professionalisierung kennzeichnet die Partei der Berufspolitiker, und ist sie wirklich so neu?

In der Typologie der Parteien wurde schon lange der Typ der bürokratischen Massenpartei von dem der professionellen Wählerpartei unterschieden. Die Bürokratie ist seit den Thesen von Michels, die vor allem in Italien die Diskussion stark prägten, allzu wörtlich als *Parteibürokratie* gewürdigt worden. Michels Prognose von der Herrschaft der Parteibürokratie ist kaum irgendwo in Erfüllung gegangen. Michels¹³ hatte bereits behauptet, dass auch die anarcho-libertären Bewegungen den organisatorischen Zwängen des „*ehernen Gesetzes der Oligarchie*“ nicht entfliehen könnten. Er hielt nichts von Ostrogorskis Vorschlag, dem Dilemma durch Gründung loser Ligen statt bürokratischer Parteien zu entfliehen, weil den anarchischen Organisationen bisher kein neues Organisationsmodell gelungen sei. Paradoxerweise behielt Michels mit seinem Pessimismus für die libertären Organisationen recht. Bei den Grünen führte der Zwang zur Rotation der repräsentativen Wahleliten am stärksten zur Vorherrschaft der Gruppe der Parteibürokraten, die über Rotation, Einkommensbegrenzungen, Verhinderung von Verselbstständigungstendenzen einzelner Parteiführer wachten, aber etwa im Fraktionsmanagement selbst nicht den gleichen strikten Rotationszwängen unterlagen.

Auch im Zeitalter der Massenparteien kam es überwiegend nicht zur Vorherrschaft der Parteifunktionäre. Ostrogorskis Begriff „*Caucus*“ erklärte weit besser das Zentrum von Parteiführern, die ihrerseits nicht nur Bürokraten, sondern Repräsentanten von Wählern darstellten. Max Weber hat sein Bürokratiekonzept auch an den Parteien getestet. In der SPD hat er immer wieder die „*Beamteninstinkte*“ beklagt.¹⁴ Dennoch sah er die politisch herrschende

13 R. Michels, *Soziologie des Parteiwesens*, Stuttgart, 4. Aufl. 1989, S. 340.

14 M. Weber, *Politische Schriften*, Tübingen 1958, S. 530.

Schicht - er vermied es, eine zündende Vokabel wie „politische Klasse“ oder „Oligarchie“ in die Debatte einzuführen - differenzierter als ein Gemisch von Führungsqualifikationen, welches die ausdifferenzierten Subsysteme der Gesamtgesellschaft ähnlicher machte, vor allem im Vergleich von Wirtschaftsführung und politischer Führung.

Vom *Parteienstaat* im modernen Sinne wird meist erst für die Jahre nach 1945 gesprochen. Die Erhebung der Parteien in den Verfassungsrang nach 1945 war eine wichtige Voraussetzung. *Parteiengesetze* haben die Funktionen der Parteien gelegentlich - wie in Deutschland - exzessiv zementiert, und die *öffentliche Parteienfinanzierung* war das Einfallstor für den modernen Parteienstaat. Er entstand in vielen Ländern erst in den sechziger Jahren. In der Ära der „*Profiparteien*“ wurde er stark ausgebaut. Die Kausalitäten begannen sich zu verwischen. Am Anfang dient die öffentliche Parteienfinanzierung noch kaum zur bewussten Abschottung der Parteiführung von den Mitgliedern. Es ging eher um eine Sicherung der Kontinuität der Finanzierung, einen Ausgleich für steigende Wahlkampfkosten im Zeitalter der medialen Materialschlachten und um den Schutz der Parteiorganisationen vor Korruptionstendenzen.¹⁵ Mit zunehmendem Ausbau des Parteienstaats fühlten sich die Parteimitglieder immer weniger aufgerufen mitzuarbeiten und zu spenden, weil Parteiarbeit professionalisiert und kommerzialisiert wurde. Parteien wagen es immer weniger, die Beitragssätze anzuheben und bei erhöhungswilligen Mitgliedern einzutreiben, weil sie den Austritt aus der Partei nicht provozieren möchten. Mit zunehmender Abhängigkeit der Parteienorganisationen von der Staatskasse verschoben sich die Ziele. Für viele kleinere Parteien geht es gar nicht um Sieg und Machtteilhabe, sondern um einen Anteil, der die Höhe der Vorschüsse rechtfertigte, die man aus der Staatskasse für den Wahlkampf erhielt. Grüne (1990) oder Republikaner (1994) sind an den Rand des Parteibankrotts getrieben worden, weil sie die Fünfprozenthürde nicht schafften.

Verkehrte Politik ?

Hauptproblem des Parteienstaats ist die allzu große Aufmerksamkeit der Organisationen der Parteien, welche - qua politische Klasse - die Energien der politischen Eliten absorbiert. *Politische Elite* ist ein weiterer Begriff, sofern er Eliten anderer Sektoren wie Wirtschaft oder Interessengruppen umfasst, die an wichtigen politischen Entscheidungen mitwirken. Die *politische Klasse* ist andererseits ein weiterer Begriff, weil sie auch die Hinterbänkler und die Opposition umfasst, die an den Schlüsselentscheidungen nur sehr bedingt mitwirken. Als politische Klasse stärken die Politiker zunehmend die Kartellparteien, die in enger Kooperation den Parteienstaat ausbauen. Als politische Elite sind die Spitzengruppen der gleichen Parlamentarier aber nicht notwendiger Weise nur ein Kartell, sondern bleiben Wettbewerbsparteien.

Schon 1967 fühlten die Parteien sich missverstanden, weil die Spießbürger im Volk sie „am liebsten arm und in Baracken untergebracht“ sähen.¹⁶ 1993, bei der letzten großen Novelle, beherrschte das Lamento über die wohlfeile Parteienkritik die Debatte noch weit stärker und war nicht mehr auf einige Spießbürger beschränkt. Ein veritabler Bundespräsident hatte die Funktionenvielfalt der Parteien auf „allen Gebieten des öffentlichen Lebens“ gegeißelt und dem Parteiengesetz schweren Schaden im Ansehen zugefügt: „Wenn das Parteiengesetz die

¹⁵ C. Landfried, *Partei Finanzen und politische Macht*, Baden-Baden, 2. Aufl. 1994.

¹⁶ BD, 5. WP, 28.6.1967, 5807 B.

Parteien legitimiert, auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss zu nehmen, dann fördert es damit - ob gewollt oder nicht - eine Entwicklung, die zu einem Missstand geworden ist".¹⁷ Die *Penetration aller öffentlichen Bereiche* von kommunalen Aufsichtsräten bis zu Rundfunkräten war von den Urhebern des Parteiengesetzes so nicht vorausgesehen worden, als sie wohlmeinend die alten Parteienvorurteile abbauen wollten und viel Überschwang bei der Definition der Funktionen im Art. 1 Parteiengesetz walten ließen. Die Kritik war nicht mehr extremistisch, sondern eine Art *Extremismus des Zentrums*, mit einem Schuss Populismus. Die SPD-Sprecherin Inge Wettig-Danielmeier klagte in der Novellierung von 1993 über die „wohlfeile Parteienkritik, die von den Carl-Schmitt-Schülern über Augstein und von Arnim bis zu höchsten Repräsentanten unseres Staates reicht und Stimmen an den Rand drängt, die um nüchterne Beurteilung werben“.¹⁸ Der *Populismus der Mitte* speiste sich aus der Enttäuschung vieler politischer Akteure über ihre Partei und aus einer Aversion organisierter Interessen gegen den Parteienstaat, der mit kleinlichen Berechnungen antrat, was dieser den Steuerzahler kostete, obwohl die Finanzen der Parteien weit unter dem Finanzbedarf anderer Großorganisationen lagen, die indirekt ebenfalls - aber weniger auffällig - staatliche Förderung genossen, die sich nicht so leicht auf Heller und Pfennig ausrechnen ließ. Das deutsche Modell hat die schlechtesten Elemente beider Welten kumuliert: großzügige Steuerbegünstigungen wie in Amerika kombiniert mit öffentlicher Finanzierung wie in den kontinentaleuropäischen Ländern.

Das Postulat der *Egalisierung* drängt die Steuerbegünstigung zurück, welche die FDP 1967 als notwendigerweise nicht-egalitär erklärt hatte, weil nun mal Besserverdienende einen höheren staatlichen Subventionsanteil auf sich zögen als die Armen. Aber Friderichs sah das als so gottgewollt an wie die Tatsache, dass der Kirchgang oder die Gewerkschaftsmitgliedschaft für die Bürger unterschiedlich teuer ausfalle.¹⁹ Je mehr die Steuerbegünstigung nach dem Parteiengesetz eingeschränkt wurde, weil die Parteien gerade in ihren öffentlichen Funktionen mit Kirchen- oder Gewerkschaftsmitgliedschaften nicht einfach gleichgesetzt werden können, umso mehr musste die staatliche Alimentierung ausgebaut werden. Die Maxime einer Halbe-Halbe-Aufbringung der Mittel, welche das Verfassungsgericht eine Weile heroisch verteidigt hat, war auf die Dauer nicht zu halten.

Das Parteiengesetz und die Rechtsprechung zu ihm sind ein Kind der *klassischen Moderne* im Übergang von der Massen- und Klassenpartei zur Volkspartei mit zahlreichen Mitgliedern. Die neuen flukturierenden Organisationsformen der politischen Willensbildung konnte der Gesetzgeber nicht voraussehen. Gottfried Benn sah in einem Gedicht schon in den fünfziger Jahren hellsichtig:

„Leicht gesagt: verkehrte Politik.
Wann verkehrt? Heute? Nach zehn Jahren?
Nach einem Jahrhundert?“

Benns Frage führt zu einer Ehrenerklärung für das Parteiengesetz: Es war zum Zeitpunkt seiner Schaffung und auch zehn Jahre später nicht obsolet. 100 Jahre freilich wird es nicht dauern, bis es an die Grenzen seiner Regulierungskraft stößt. Aber die unvermeidliche Konservativität des Rechts kann durch Novellen immer nur Anpassungen erreichen. Das Recht hat nicht die Aufgabe, Vorreiter der Entwicklung des Parteiensystems zu sein, so wenig

17 G. Hofmann/W.A. Perger, Richard von Weizsäcker im Gespräch, Frankfurt/M. 1992, S.147.

18 BD, 12. WP, 12.11.1993, 16410 A.

19 BD, 5. WP, 28.6.1967, 5809 B u. C.

wie das Strafrecht die sexuelle Revolution zu befördern hat, wie Max Güde einmal im Deutschen Bundestag ausführte.

Die Novelle von 1993 zeigte: Das Gesetz ist zum reinen *Parteienfinanzierungsgesetz* degradiert worden. Sein mobilisierender und partizipatorischer Aspekt ist verloren gegangen und kann gesetzgeberisch nicht wieder belebt werden, weil die neuen Impulse einer *reflexiven Demokratie* in der Postmoderne jenseits der Reichweite eines Parteiengesetzes liegen.

Die zweifache Maßregelung des Gesetzgebers durch das Bundesverfassungsgericht und die notwendigen Änderungen der gesetzlichen Grundlage haben neue Skandale nicht verhindert. Viele Lücken sind geschlossen. Die Abgeordnetenbestechung ist immer noch straffrei. Das neu entdeckte „System Kohl“ hat neuen Handlungsbedarf des Gesetzgebers aufgedeckt. Aber die eigentliche Erneuerung der Parteien kann nicht vom Recht ausgehen, sondern muss von der Politik selbst geleistet werden.