

Grundstrukturen der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

**Hausarbeit für die Vorlesung
„Das gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche System der
Bundesrepublik Deutschland“
Leitung: Prof. Dr. L. Döhn**

**vorgelegt von
Olav Teichert**

WS 1994/95

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	3
2. EINE GESCHICHTLICHE EINFÜHRUNG	3
3. DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN	4
4. DIE FINANZIERUNG.....	6
5. DIE POLITISIERUNG DER VERWALTUNG	9
6. DIE ORGANISATIONSSTRUKTUREN.....	11
7. LITERATURVERZEICHNIS.....	14

1. Einleitung

Das Anliegen dieser Arbeit ist es, einen Einblick in die Grundstrukturen- und tendenzen, die die politischen Parteien in der BRD bestimmen, zu ermöglichen. Die Komplexität, die das Thema in sich birgt, erfordert notwendigerweise die Konzentration auf exemplarische Bereiche. Die Auswahl folgt der zugrundeliegenden Konzeption, in deren Ausgangspunkt die Partei als ein System begriffen wird, das sich unter Berücksichtigung seiner Vernetzungsstruktur in differenziert zusammenhängende Handlungseinheiten untergliedert.

Die Partei, deren politischer Prozeß letztlich durch Personen bestimmt wird, ist im weiteren Verlauf ihrer begrifflichen Anwendung auch unter diesem Aspekt zu betrachten¹.

Die wesentlichen Ausgangsbedingungen für die Existenz und das Wirken der Parteien werden in den Kapiteln 'Die rechtlichen Grundlagen' und 'Die Finanzierung' dargestellt. Die Perspektive ist hierbei auf die etablierten Parteien ausgerichtet, die sich in den weiteren Kapiteln 'Die Politisierung der Verwaltung' sowie 'Die Organisationsstrukturen' weitgehend auf die Großparteien zuspitzt. Trotzdem wurde versucht den Grundsätzlichkeitscharakter dieser Arbeit zu wahren, was einzelne Schwerpunktverlagerungen, die mit einem heterogenen Parteiensystem zusammenhängen, nicht ausschließt.

2. Eine geschichtliche Einführung

Aus der Einsicht in die gesellschaftlichen Erfahrungen und der damit verbundenen Entscheidung der Verfassungsbegründer für ein parlamentarisches Regierungssystem erhielten die Parteien ihre konstitutive Grundlage im Grundgesetz.² Die Aufnahme der Parteien in den staatsorganisatorischen Teil der Verfassung ist keineswegs selbstverständlich und begründet sich im wesentlichen aus der deutschen Geschichte, aus der heraus die gesetzlichen Gestaltungsprinzipien formuliert wurden.³ Die beiden wichtigsten Betrachtungspunkte waren dabei einerseits die aus dem vorigen Jahrhundert im Sinne deutscher Tradition vorherrschende sittliche Idee der Trennung von Staat und Gesellschaft sowie der historische Entwicklungsprozeß der Parteien selbst.

Die Unterscheidung der aus damaliger Sicht als voneinander unabhängig gesehenen Sphären von Staat und Gesellschaft war verankert in der von Hegel initiierten Staatstheorie⁴, die die Rechtfertigungsgrundlage der damaligen Monarchie darstellte. Das Grundprinzip besagt, daß die Staatsgewalt und die damit verbundene Macht diese anzuwenden allein dem Staat bzw. seinen Vertretern(Monarchen) zukommt und das „*Gemeinwohl jenseits aller (partei-) politischen Pluralität*“

¹Vgl. Greven, Michael Th.: Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über eine „allgemeine Parteientheorie“, in: Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, hrsg. von Oskar Niedermayer und Richard Stöss, Opladen 1993, S.287-288

²Vgl. Oberreuter, Heinrich: Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik, in: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Heinrich Oberreuter und Alf Mintzel, München 1990, S.21

³Ebd., S.21

*substantiell*⁵ nur von ihm definiert werden kann. Aufgrund dieser Definition gab es keine Möglichkeit der Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen von Seiten der Gesellschaft, der auch das Parlament und die Parteien als Ausdrucksformen pluralistischer Interessenvertretungen zugeordnet wurden. Die Überparteilichkeit bezeichnete Gustav Radbruch deshalb als „*die Lebenslüge des Obrigkeitsstaates*“.⁶ Im weiteren Verlauf der Geschichte bis zum Beginn der Gründung der BRD sahen sich die Parteien mit dem Problem konfrontiert, aufgrund machtpolitischer Interessen der Herrschenden nicht als eine organisatorische Notwendigkeit staatlich anerkannt zu werden. Heinrich Triepel beschreibt dies mit seiner „*historische Abfolge staatlichen Verhaltens gegenüber politischen Parteien - von der Bekämpfung über die Ignorierung hin zur Legalisierung und schließlich zur Inkorporation in die Verfassung selbst*“⁷. Aber auch den Parteien selbst mangelte es an Entschlossenheit, eine Führungsposition innerhalb des Staates zu übernehmen. Wesentlich dafür war die Zerklüftung des damaligen Weimarer Parteiensystems, welches sich als Spiegelbild der unaufhebbar scheinenden Interessengegensätze innerhalb der Gesellschaft darstellte, deren Überwindung von Teilen der Bevölkerung nur in einer radikalen Veränderung des alten Systems gesehen wurde. Die Nationalsozialisten vollzogen diesen Schritt durch die Zerschlagung und das Verbot von Parteien und Gewerkschaften und errichteten, auf der Grundlage ihres im Juli 1933 verabschiedeten Gesetzes gegen die Neubildung von Parteien, den NS-Einparteienstaat.⁸ Mit Gründung der BRD und der Verabschiedung des Grundgesetzes sind die Grundlagen für einen modernen Verfassungsstaat der Neuzeit gelegt worden, die auch im weiteren Verlauf der verfassungsrechtlichen Geschichte zu einer Ausdifferenzierung von Stellung und Funktion der Parteien führte, die versucht wird im Folgenden aufzuzeigen.

3. Die rechtlichen Grundlagen

Die Erfahrungen aus der NS-Zeit führten dazu, daß zum einen aufgrund des Artikels 21 Absatz 2 des Grundgesetzes die Möglichkeit besteht Parteien, die die „*freiheitlich demokratische Grundordnung*“ gefährden, durch das Bundesverfassungsgericht verbieten zu lassen. Zum anderen ist die Gefahr eines allgemeinen Parteienverbots durch die „*normative Anerkennung*“⁹ der Parteien im Artikel 21 des Grundgesetzes ausgeschlossen worden. Diese Aufnahme der Parteien in den staatsorganisierenden Teil der Verfassung durchbricht somit die klassische Vorstellung der Staatstheorie, indem ihnen eine „*vermittelnde Stellung zwischen Staat und Gesellschaft*“¹⁰ zuerkannt wurde. Die Notwendigkeit ihrer Organisationsform ergab sich aus der Erkenntnis, daß

⁴Vgl. Sontheimer, Kurt: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1984, S.107

⁵Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.15

⁶Jasper, Gotthard/Waldmar Besson: Das Leitbild der modernen Demokratie. Bauelemente einer freiheitlichen Demokratie, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1990, S.44

⁷Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.20

⁸Vgl. Informationen zur politischen Bildung. Parteiendemokratie, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1990, S.9

⁹Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.21

¹⁰Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987, S.103

eine parlamentarische Demokratie¹¹ ohne sie nicht funktionsfähig ist. „*Parlament und Regierung können allein die Integration der Interessen nicht erfolgreich leisten, wenn nicht zuvor die Parteien vorgearbeitet haben.*“¹² Die in Artikel 21 des Grundgesetzes festgelegte Funktion der Parteien, daß diese am politischen Willen mitwirken, überträgt ihnen demnach einerseits die Aufgabe von „*Kommunikationskanälen*“¹³, die den Volkswillen in den staatlichen Willensbildungsprozeß hineintragen. Andererseits formen Regierungs- und Oppositionsparteien¹⁴ den politischen Willen des Volkes im Bestreben ihr politisches Handeln zu rechtfertigen.¹⁵ Grundlage dieses kommunikativen Prozesses, innerhalb dessen die Parteien die zentrale Stellung einnehmen, ist deren Legitimation durch Wahlen¹⁶ und der Aussicht politische Führung zu übernehmen. Der substantielle Gedanke des Grundgesetzes, daß alle Macht vom Volke ausgeht, wird durch die Wahl als „*die wichtigste Form institutionalisierter Partizipation*“¹⁷ verkörpert. Die nähere Ausdifferenzierung des Bundeswahlgesetzes verleiht den Parteien faktisch ein Monopol der Kandidatenaufstellung¹⁸, die in geheimen Wahlen von den Parteimitgliedern bzw. Delegierten bestimmt werden. Das im Grundgesetz Artikel 31 verankerte freie Mandat als repräsentatives Element steht hierbei in einem Spannungsverhältnis¹⁹ zu der aus der Perspektive der Parteienstaatstheorie bezeichneten Funktion des Abgeordneten als der eines Parteibeauftragten.²⁰ Die Fraktionsdisziplin und das in diesem Zusammenhang stehende imperative Mandat ermöglichen jedoch erst die Arbeitsfähigkeit²¹ des Bundestages. Parteien sind es dann, die durch die Fraktion im Parlament als deren Teile alleine oder in Koalition mit anderen eine Mehrheit bilden, um Regierungsverantwortung zu übernehmen. „*Parteien durchdringen die Staatsorgane*“²², indem sie personelle Zusammensetzung und grundsätzliche Handlungsorientierung bestimmen.²³ Die periodisch wiederkehrende Wahl ist damit ein wesentliches Instrument, das „*über Zuteilung oder Entzug von Macht*“²⁴ entscheidet und einer „*Verselbständigung der Staatsorgane gegenüber ihren Auftraggebern*“²⁵ entgegenwirkt. Dies wird gestützt durch das im Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes den Parteien auferlegte Demokratiegebot, das die innerparteiliche Willensbildung als einen sich von unten nach oben vollziehenden Prozeß bestimmt²⁶. Die dahinter stehende Intention ist zum einen die „*gesellschaftliche Verwurzelung*“²⁷ der Parteien zu sichern, sowie Verselbständigungstendenzen der politischen Führung zu verhindern.²⁸ Das bedeutet auch, daß

¹¹Vgl. Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.21

¹²Jasper, Gotthard/Waldemar Besson (Anm. 6), S.47

¹³Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.30

¹⁴Jasper, Gotthard/Waldemar Besson (Anm. 6), S.45

¹⁵Vgl. Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.31

¹⁶Ebd., S.30

¹⁷Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem: über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen, Opladen 1989, S.29

¹⁸Vgl. Woyke, Wichard: Stichwort Wahlen, Bonn 1994, S.81

¹⁹Vgl. Kevenhörster, Paul: Abgeordneter, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Uwe Anderson und Wichard Woyke, Bonn 1992, S.2

²⁰Vgl. Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.25

²¹Vgl. Kevenhörster, Paul: Fraktion, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 19), S.157

²²Rudzio, Wolfgang (Anm. 10), S.106

²³Ebd., S.106

²⁴Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.23

²⁵Ebd., S.23

²⁶Vgl. Woyke, Wichard (Anm. 18), S.82

²⁷Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.27

²⁸Ebd., S.27

„demokratische Herrschaft“²⁹ nur erfolgreich sein kann, wenn die sie vermittelnden Organe den gleichen Prinzipien unterliegen.³⁰ Ein weiteres Element einer demokratischen Grundordnung ist die reale Auswahlmöglichkeit im Sinne einer kompetitiven Wahl zwischen frei konkurrierenden Wettbewerbern. Das bedeutet, daß über die vom Grundgesetz garantierte freie Gründung von Parteien hinaus, die Chancengleichheit in bezug auf den Wettbewerb gewährleistet sein muß. Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist es daher den Staatsorganen nicht erlaubt, „*parteiübergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf*“³¹ einzuwirken.

Die hier nur andeutungsweise formulierten Grundzüge der rechtlichen Stellung und Funktion der Parteien, erfuhren im Verlauf des bundesrepublikanischen Entwicklungsprozesses unter maßgeblichen Einfluß des Bundesverfassungsgerichts ihre weitere Ausdifferenzierung. Dessen Kontrollfunktion in bezug auf die Einhaltung der Vorgaben des Grundgesetzes kam insbesondere in der Frage der Finanzierung der Parteien eine wesentliche Bedeutung zu.

4. Die Finanzierung

Der im Artikel 21 des Grundgesetzes festgelegte Basiskonsens bestimmt, daß seine nähere Ausgestaltung in einem Bundesgesetz erfolgen soll. Er ermöglicht dadurch den Parteien ihren eigenen Spielraum, das spätere Parteiengesetz selbst zu gestalten. Es spiegelt sich hierin die Intention des Gesetzgebers wider, die Parteien nicht durch ein zu „*enges Normenkostüm*“³² zu behindern, sondern „*Rahmenbedingungen für ihre Entfaltungsfreiheit in der politischen Willensbildung*“³³ zu schaffen. In bezug auf die Finanzen der Parteien erlegt es ihnen lediglich die Pflicht auf, über die Herkunft ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben.³⁴ Gegen die 'Etatisierungstendenzen' der Parteien reagierte die Gerichtsbarkeit mit wechselhaften Grundsatzentscheidungen auf der Suche nach ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und der damit zusammenhängenden Frage, inwieweit Parteien legitimiert, sind auf staatliche Ressourcen zurückzugreifen.³⁵

1959 wurde durch die im Bundestag vertretenden Parteien zum erstenmal eine staatliche Parteienfinanzierung eingeführt³⁶. Dieser jedoch „*allzu ungenierter Zugriff auf öffentliche Gelder*“³⁷ wurde 1966 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht bekräftigte in seinem Urteil, daß der Status der Parteien nicht mit dem staatlicher Institutionen gleichzusetzen ist³⁸ und erteilte einer „*Dauerfinanzierung der Parteien aus Staatsmitteln für ihre gesamte politische*

²⁹Ebd., S.36

³⁰Ebd., S.36

³¹BVerGE 44, 145f. (2. 3. 1977), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.608

³²Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.32

³³Ebd., S.32

³⁴Art. 21 Abs.1 GG

³⁵Vgl. Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.25

³⁶Vgl. Alemann, Ulrich von: Parteien, Hamburg 1995, S.133

³⁷Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main 1993, S.175

³⁸Vgl. BVerGE 20, 97-114 (19. 7. 1966), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.607

*Tätigkeit*³⁹ eine Absage. Darüber hinaus stellt es aber die besondere organisierende Bedeutung der Parteien in bezug auf den für die „*Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt*“⁴⁰ der Wahl heraus und eröffnete dadurch die Möglichkeit der Wahlkampfkostenfinanzierung. Auf dieser Grundlage wurde 1967 das Parteiengesetz verabschiedet, das „*im Laufe der siebziger Jahre zu immer offener zutage tretenden Mißständen, Affären und Finanzskandalen*“⁴¹ führte. Das Zusammenspiel von steigenden Ausgaben und wiederkehrenden kritischen Stellungnahmen des Bundesverfassungsgerichtes veranlaßte die Parteien, im Bestreben ihre Kosten mittels staatlicher Zuwendungen zu decken, zu immer undurchsichtigeren Ausgestaltungen des Parteiengesetzes. In den vielen Kontroversen um das Parteiengesetz, das mehrmaligen Revidierungen unterlag, zeigt sich die grundlegende Problematik, der die Parteien ausgesetzt sind. Zum einen sind sie ein verfassungsintegrierter Bestandteil und als solcher an die rechtlichen Grundlagen gebunden, zum anderen aber sind „*Parlament und Regierung ihrem Zugriff unterworfen*“.⁴²

Die weitere Betrachtung beschränkt sich im wesentlichen auf den im Urteil vom 9.4.1992 des Bundesverfassungsgerichts vollzogenen Wendepunkt des verfassungsrechtlichen Interpretationsprozesses, der im wesentlichen auf einen Personalwechsel⁴³ zurückzuführen ist. In diesem Urteilsspruch kam das Gericht zu der Einsicht, daß der Willensbildungsprozeß sich nicht, wie in früheren Urteilen angenommen, auf den Wahlakt beschränkt und den Parteien somit nur die Rolle des Wahlvorbereiters bzw. der Wahlkampfmaschine⁴⁴ obliegt, sondern dieser als permanent, d.h. als ein sich ständig vollziehender Rückkopplungsprozeß zwischen den Parteien und der Gesellschaft, anzusehen ist.⁴⁵ Die bis dahin geltende fiktive Unterscheidung von Organisations- und Wahlkampfkosten wurde dadurch aufgehoben.⁴⁶ Von dieser Feststellung ausgehend rechtfertigte das Gericht eine staatliche Teilfinanzierung, die in Abhängigkeit zum Eigenaufkommen der Parteien gestellt wurde. Es verwies jedoch darauf, daß die Bewahrung des Wesensmerkmals der Parteien, „*als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen*“⁴⁷, nur durch ihre Unabhängigkeit zum Staat gewährleistet bleiben kann. Die zugebilligte Teilfinanzierung beruht daher auf dem Prinzip des Vorrangs der Selbstfinanzierung gegenüber der Staatsfinanzierung.⁴⁸ Sie setzt sich zusammen aus der relativen Obergrenze, die bestimmt, daß die öffentlichen Gelder nicht die Summe der selbsterwirtschafteten Einnahmen der Parteien überschreiten dürfen sowie der absoluten Obergrenze, deren Grenzwert sich aus dem Durchschnittswert der in den Jahren 1989 bis 1992 geleisteten Zuschüsse ergibt und bei ca. 230 Millionen⁴⁹ DM liegt.

Die parteieigenen Einnahmen setzen sich zum größten Teil aus den traditionellen

³⁹BVerGE 20, 100-119 (19. 7. 1966), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.627

⁴⁰BVerGE 44, 145f. (2. 3. 1977), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.607

⁴¹Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.33

⁴²Oberreuter, Heinrich (Anm. 2), S.39

⁴³Vgl. Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.180

⁴⁴Ebd., S.179

⁴⁵Vgl. BvE 2/89 (9. 4. 1992), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.647

⁴⁶Vgl. Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.181

⁴⁷BvE 2/89 (9. 4. 1992), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.648

⁴⁸Vgl. Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.38

⁴⁹Vgl. Beyme, Klaus von: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung, München 1993, S.149

Mitgliedsbeiträgen sowie aus Spenden zusammen. Im Sinne des Gerichts, die Bemühungen der Parteien um den Bürger zu verstärken⁵⁰, rückten durch dieses Urteil die Mitgliedsbeiträge, deren Höhe als „*Ausweis der Mobilisierungskraft*“⁵¹ einer Partei gilt, wieder mehr in den Blickpunkt der Parteiinteressen. Neben den Beiträgen ist die Parteispende die wichtigste Einnahmequelle der Parteien. Ihre Skandalchronik ergab sich aus den in den 80iger Jahren öffentlich gewordenen illegalen Praktiken, die zumeist darin bestanden, daß sich Großfirmen finanzielle Vorteile verschafften, die über den Grenzwert der steuerlichen Begünstigung hinaus gingen, indem sie die öffentliche Rechenschaftspflicht über die Herkunft der Spenden umgingen. Aufgrund der darauf zunehmenden Parteienkritik wurde 1984 die Rechenschaftspflicht auch auf die Ausgaben der Parteien ausgeweitet, um somit eine größere Transparenz zu gewährleisten. Die Zuneigung der Parteien für jegliche finanzielle Unterstützung und die Ausdehnung der Abzugsfähigkeit von Spenden wurde dadurch jedoch nicht beeinträchtigt. Diese lag bis 1979 bei 600,-DM und wurde im Zuge mehrmaliger Überarbeitungen des Parteiengesetzes 1988 auf 60000,-DM festgelegt. Im Urteil von 1992 hielt das Gericht diese Höhe für eine Verfälschung der Wettbewerbslage, da der durchschnittliche Einkommensbezieher diesen Spendenrahmen nicht auszuschöpfen vermag und der steuerliche Vorteil derjenigen mit höheren Einkommen bei gleicher Spendenhöhe größer ist, da sich der Steuerverzicht des Staates im Verhältnis zu ihrem zu versteuernden Einkommen wesentlich größer ausnimmt. Weiterhin setzte es die Publizitätsgrenze einschließlich Sachleistungen auf 20000,-DM fest und untersagte Spenden seitens juristischer Personen. Den Vorwurf einiger Kritiker, daß es sich bei der steuerlichen Begünstigung von Spenden um eine indirekte staatliche Finanzierung handele, wies das Gericht mit der Begründung zurück, daß der steuerliche Vorteil nicht unmittelbar den Parteien selbst zugute kommt, sondern den Spendern.⁵² Hingegen wurde der Sockelbetrag sowie der Chancenausgleich, die vom „*Einfallreichtum*“⁵³ der Parteien zeugen, für verfassungswidrig erklärt.

Das Urteil verwies die Parteien vorläufig in ihre Grenzen, die gegen eine „*allzu unbesorgte Selbstbedienung [...] aus der Staatskasse*“⁵⁴ aufgestellt wurden. Die weiteren Parteienfinanzierungsgesetze⁵⁵ müssen daran gemessen werden, ob sie der geforderten Rechtsprechung standhalten. An diesem Punkt liegt es in den Händen der Parteien, ihr Ansehen in der Bevölkerung durch eine entsprechende Regelung zu verbessern. Hierbei werden sicherlich einige Kritikpunkte, die Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion sind und die in der Rechtsprechung bislang unberücksichtigt blieben, zum tragen kommen. Darunter fällt zunächst die Besteuerung der Abgeordneten, die schon 1983 von einer Sachverständigenkommission für verfassungswidrig erklärt worden war. Die Fraktionsabgaben, die in jeder Partei in unterschiedlicher Höhe geleistet werden müssen und ihre Berücksichtigung in der Festlegung der Diätensätze finden, sind somit gleichzusetzen mit einer staatlichen Finanzierung. Des weiteren ist auch die direkte Spende an den einzelnen Abgeordneten, die die Möglichkeit der Einflußnahme in

⁵⁰Vgl. BvE 2/89 (9. 4. 1992), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.649

⁵¹Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.171

⁵²Vgl. BvE 2/89 (9. 4. 1992), Zit. nach: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.649

⁵³Starke, Frank Christian: Krise ohne Ende? : Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen, Köln 1993, S.100

⁵⁴Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.181

⁵⁵Vgl. Olzog, Günter: Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München 1993, S.32

sich birgt, weiterhin erlaubt. Auch hat die Problematik eines möglichen Abhängigkeitsverhältnisses zu einer ansteigenden Kreditaufnahme der Parteien noch nicht den Einzug in die bundesverfassungsgerichtliche Auseinandersetzung der Parteienfinanzierung gefunden. Außerdem bleibt auch die Frage offen, ob der Verteilungsschlüssel der Wahlkampfkostenerstattung ohne Berücksichtigung der steigenden Zahl von Nichtwählern noch berechtigt ist.⁵⁶

In Anbetracht dieser Tatsachen ist nach Meinung von Christine Landfried das Bundesverfassungsgericht „*bei den Vorgaben für eine transparente Politikfinanzierung auf halbem Weg stehen geblieben*“⁵⁷. Dies legt die Vermutung nahe, daß auch in Zukunft die Lösungskompetenz des Bundesverfassungsgerichtes gefordert sein wird, um dem steigenden „*Finanzhunger*“⁵⁸ der Parteien Einhalt zu gebieten.

5. Die Politisierung der Verwaltung

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den symbiotischen Beziehungsmechanismen zwischen Parteien und Verwaltung. Ursächlich hierfür ist die Tendenz der „*Kolonialisierung*“⁵⁹ von Staat und Gesellschaft durch die Parteien, die z.B. auch im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien festzustellen ist. Die parteipolitische Durchdringung vollzieht sich jedoch nicht einseitig, sondern steht in einer Wechselbeziehung mit dem jeweiligen Bereich und ist bestimmt von verschiedenen Einfluß- und Abhängigkeitsfaktoren.

Der exekutive Apparat ist darauf ausgerichtet als „*Instrument in der Hand einer legitimierten Spitze [...] einen vorgegebenen Willen zuverlässig und wirksam zu exekutieren*.“⁶⁰ Deren politische Beeinflussung ist ein fester Bestandteil, der in den letzten 150 Jahren stattgefundenen deutschen Geschichte, die geprägt ist von Kontinuitäts- und Legitimitätsbrüchen. Aufgrund dessen hat die unsichere Legitimitätsgrundlage dazu geführt, daß die jeweilige Elite versuchte, durch Vertrauensleute in der Verwaltung Fuß zu fassen.⁶¹ Mit dieser historischen Entwicklung im Zusammenhang steht die preußisch-deutsche Tradition der politischen Beamtenschaft. Diese Institutionalisierung der personellen Einflußnahme von Seiten der Führung auf die Verwaltung ist bis in die NS-Zeit hinein konsequent ausgedehnt worden. In der BRD erfuhr diese Politisierung der Beamtenschaft auf Bundes- und Landesebene eine erneute Ausweitung.⁶² Das politische Beamtentum ist die Verwaltungselite innerhalb der Ministerialbürokratie, die als verwaltungsbürokratischer Unterbau der Ministerien das direkte „*Zwischenglied zwischen politischer Führung und Verwaltung*“⁶³ darstellt. Aufgrund dieser Nahtstellenfunktion begründet sich

⁵⁶Starke, Frank Christian (Anm. 53), S.96

⁵⁷Ebd., S.105

⁵⁸Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.172

⁵⁹Ebd., S.59

⁶⁰Rudzio, Wolfgang (Anm. 10), S.367

⁶¹Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.61

⁶²Ebd., S.63

⁶³Bleek, Wilhelm/Stefan Machura :Ministerialbürokratie, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 19), S.345

die parteipolitische Personalbesetzung, die dazu dient, die notwendigen direkten und störungsfreien Kommunikationsstrukturen zwischen Regierung und Ministerialbürokratie zu gewährleisten.

Neben dieser offen sichtbaren Einflußnahme untermauert die Studie von Scheuch die in der Wissenschaft begründete Annahme einer parteipolitischen Patronagepolitik innerhalb des öffentlichen Dienstes sowie insbesondere in der kommunalen Verwaltung. Die Ausmaße der Besetzung strategischer Positionen innerhalb der Verwaltung durch die Parteien wird verdeckt durch spezielle Informationskanäle, die neben der „*formalen Verwaltungshierarchie*“⁶⁴ verlaufen. Zusätzliche Brisanz erwächst dieser Problematik durch die Möglichkeit eines „*Demonstrationseffektes*“⁶⁵ nach dem Prinzip Patronage führt zu weiterer Patronage.⁶⁶ Dies meint, daß die personalpolitische Bevorzugung von Seiten der regierenden Partei in bezug auf der ihr Nahestehender innerhalb der Verwaltung die Konsequenz in sich trägt, daß weitere Beamte mit Hinblick auf „*das eigene Fortkommen*“⁶⁷ versucht sind diese durch einen Parteieintritt zu erhöhen. Hieraus ergibt sich eine erhöhte Steuerungs- bzw. Kontrollmöglichkeit der Verwaltung durch die Parteien. Damit wird auch der Zugriff auf das Expertentum des öffentlichen Dienstes gewährleistet. Das Fachwissen, auf das die Parteien angewiesen sind, der „*zeitökonomische Gestaltungsspielraum*“⁶⁸ sowie andere Faktoren bergen für die Verwaltungsspitze zusammen mit dem entsprechenden Parteibuch die Möglichkeit einer Karriere in der Partei. Dies führt insbesondere in der kommunalen Selbstverwaltung zu einer Überrepräsentation des öffentlichen Dienstes „*für den Prozeß der Kandidatenauswahl*“⁶⁹. Die Abhängigkeit der Parteien von spezieller Erfahrung und Vorbildung, wie sie insbesondere in der Verwaltung zu finden ist⁷⁰, steht im Zusammenhang mit der Aufgabenkomplexität der politischen Arbeit. Da die Entscheidungskapazitäten durch die Struktur der Parteien begrenzt sind, übernimmt die Verwaltung als staatliche Organisation wesentlich Zuarbeitungsfunktionen. Dies zeigt sich in der kommunalen Selbstverwaltung, in der eine hauptamtliche Verwaltung weitaus mehr Spezialisierungsmöglichkeiten besitzt als ein ehrenamtlicher Rat sowie z.B. auch der Informationsgrad der Ministerialbürokratie maßgebend für den politischen Entscheidungsprozeß der Regierung ist. Die Tatsache, daß Vorentscheidungen getroffen werden, die einem Abwägungsprozeß von Sachzwängen unterliegen, zu denen es technischen Sachverstand bedarf, beinhaltet das Vorhandensein notwendiger Entscheidungskompetenz. Es ergibt sich hieraus die Konsequenz, daß es sich bei der Verwaltung um einen politischen Vollzug handelt, dessen Beamte mehr problem- als regelorientiert handeln⁷¹. Für die Gemeinden bedeutet dies insbesondere, daß ein „*informelles Netz von Vorentscheidern*“⁷² den formalen kommunalen Entscheidungsprozeß dominiert. Die Verwaltung, als Handlungssystem begriffen, ist daran interessiert ihren Aufgaben

⁶⁴ Anderson, Uwe: Gemeinden, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 19), S.168

⁶⁵ Starke, Frank Christian (Anm. 53), S.90

⁶⁶ Ebd., S.90

⁶⁷ Ellwein, Thomas: Parteien und Bürokratie, in: Parteien in der Krise. Das Parteiensystem der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens, hrsg. von Christian Graf von Krockow und Peter Lösche, München 1986, S.119

⁶⁸ Kevenhörster, Paul (Anm. 19), S.4

⁶⁹ Anderson, Uwe (Anm. 64), S.169

⁷⁰ Vgl. Ellwein, Thomas (Anm. 67), S.118

⁷¹ Vgl. Bleek, Wilhelm/Stefan Machura (Anm. 63), S.345

und Entscheidungsbereich zu sichern und zu erweitern.⁷³ Darüber hinaus ist sie in der Lage, durch die Steuerung des Entscheidungsprozesses innerhalb ihres Bereiches den dabei beteiligten Politikern ihre bürokratische Verfahrensweisen aufzuzwingen.⁷⁴ *„Die 'große Linie' bleibt durchaus der Politik überlassen. Aber wie diese Linie durch Informationen abgesichert, in Entscheidungen festgelegt, im Vollzug daraufhin geprüft wird, ob er jener Linie gefolgt ist, das richtet sich nach den Gesetzmäßigkeiten, unter denen Verwaltung arbeitet. Insoweit kommt es zu einer Bürokratisierung der Politik.“*⁷⁵

Aus dieser Betrachtungsperspektive heraus ist die Einflußnahme der Parteien ein dynamisches Element gegen die zunehmende Technokratisierung der Verwaltung und sogar ein bedingt innovativer Mechanismus innerhalb der z.T. veralterten Strukturen.⁷⁶ Zudem bedeuten die Homogenisierungsversuche der Parteien noch keine Gleichschaltung wie auch nicht davon ausgegangen werden kann, daß *„alle Beamte ohne Parteibuch unbedingt und immer wert- und erkenntnisorientiert handeln“*⁷⁷.

Insgesamt gesehen ist die hier dargestellte Verflechtung problematisch, wenn sie in Verfilzung ausartet und damit im jeweils betroffenen Bereich ineffizientes Handeln die Folge ist. Der ursächliche Grund dieser Möglichkeit liegt im Beamtentum, dessen rechtlich zu starke Absicherung mit politischen Zugriff verbunden ist.⁷⁸ Der notwendigen Strukturreform stehen jedoch gesellschaftlich-politische Machtfaktoren entgegen, die Produkt wie Erzeuger dieses Zustandes sind. Zum einen macht sich der hohe Anteil an Beamten im Bundestag in den Innenausschüssen bemerkbar. Zum anderen sind die vom öffentlichen Dienst durchdrungenen Parteien auf deren Wählerstimmen angewiesen sowie dem Druck von Gewerkschaften und konservativen Interessenverbänden ausgesetzt.⁷⁹

6. Die Organisationsstrukturen

Die heutigen Parteien sind komplexe Organisationsformen mit *„sehr verschiedenen, heterogenen Strukturelementen und -eigenschaften“*⁸⁰. Innerhalb des *„öffentlichen politischen Raums“*⁸¹ konkurrieren die Parteien mit anderen intermediären Organisationen. Diese besitzen gegenüber den Parteien den Vorteil der überwiegenden Interessenübereinstimmung ihrer Anhänger in bezug auf bestimmte Zielvorstellungen, da sie das Individuum stets nur in einem spezifischen Rollenzusammenhang ansprechen.⁸² Abhängig von ihrer machtpolitischen Stellung nehmen sie

⁷²Anderson, Uwe (Anm. 64), S.169

⁷³Ellwein, Thomas (Anm. 67), S.122

⁷⁴Ebd., S.120

⁷⁵Ebd., S.123

⁷⁶Vgl. Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.72

⁷⁷Starke, Frank Christian (Anm. 53), S.91

⁷⁸Vgl. Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.74

⁷⁹Ebd., S.74

⁸⁰Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter: Zukunftsperspektiven des Parteiensystems, in: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.491

⁸¹Rucht, Dieter: Parteien, Verbände und Bewegungen als Systeme politischer Interessenvermittlung, in: Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland (Anm. 1), S.260

⁸²Vgl. Rudzio, Wolfgang (Anm. 10), S.69

Einfluß und wirken in den Parteien, den „*Scharnieren zwischen Staat und Gesellschaft*“⁸³ mit. Demgegenüber nutzen die Parteien das Spezialwissen der Organisationen sowie deren Impulsfunktion, die z.B. für die Aufdeckung eigener Defizite ihrer Interessenvermittlung nützlich ist.⁸⁴ Diese Politikverflechtung als ein Netzwerk⁸⁵ gegenseitiger Abhängigkeitsstrukturen wird begleitet von einer funktionalen Ausdifferenzierung der Parteien. Sie haben sich zu politischen „*Dienstleistungsorganisationen*“⁸⁶ ausgebaut, die sich in zahlreichen Expertengremien, Arbeitsgemeinschaften, sowie Stiftungen ausgliedern. Die moderne Großpartei ist eine „*politische Organisationsform, deren Strukturelle Differenziertheit und funktionale Komplexität sie befähigt, auf allen funktionalen Ebenen des politischen Systems und in allen strukturellen Einheiten des politisch-staatlichen Institutionsgefüges präsent zu sein und tätig zu werden*“⁸⁷. Dieser Wandlungsprozeß ist mit der Entwicklung zu einer hoch-organisierten Industriegesellschaft und den damit an die Parteien gestellten Anforderungen „*tatsächliche und normative Aufgaben*“⁸⁸ zu erfüllen verbunden. Insbesondere die in diesem Zusammenhang stehende Individualisierung der Gesellschaft, die eine gewisse Angleichung der sozial-politischen Milieus hervorbrachte, führte innerhalb der Parteien zu „*sozialstrukturellen Nivellierungstendenzen*“⁸⁹, die deren „*Entideologisierung*“⁹⁰ vorantrieb. Aufgrund dessen mußten sich die Parteien den gewachsenen Aufgaben der „*gesellschaftlichen Interessenaggregation, Interessenartikulation sowie Integration*“⁹¹ im Hinblick auf „*Stimmenmaximierung*“⁹² anpassen. „Die modernen Parteien müssen zu allen Problemen Stellung nehmen.“⁹³

Trotz dessen handelt es sich bei den Parteien um „*Tendenzbetriebe*“⁹⁴. Das bedeutet, daß es sich bei ihnen um noch unterscheidbare bzw. identifizierbare Organisationen handelt, obwohl deren Konturen unscharf geworden sind. Dies ist zum einen an der spezifischen Mitgliedschaft, die „*typische Über-, Unter- und Nichtrepräsentationen*“⁹⁵ aufweist, sowie ihren jeweiligen Basiskonsens erkennbar. Das Grundsatzprogramm als das für den Wähler identifizierbare Element beinhaltet des weiteren, neben den Parteivorständen und Ausschüssen, die Funktion der Gruppenintegration innerhalb der Parteien.⁹⁶ Deren Notwendigkeit begründet sich aus den Binnenstrukturen der Parteien, die sich komplex gestalten, aber auch in dem innerparteilichen Pluralismus, der aufgrund der Heterogenität seiner Mitgliedschaft das Ergebnis einer programmatischen Vielfalt erzeugt.⁹⁷

Die Organisation der Parteien entspricht in ihren formalen Strukturen den vom Grundgesetz

⁸³ Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.66

⁸⁴ Vgl. Rucht, Dieter (Anm. 81), S.273-274

⁸⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.68

⁸⁶ Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Anm. 80), S.493

⁸⁷ Ebd., S.489

⁸⁸ Ebd., S.489

⁸⁹ Ebd., S.488

⁹⁰ Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.38

⁹¹ Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Anm. 80), S.495

⁹² Alemann, Ulrich von: Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik: Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (Anm. 2), S.109

⁹³ Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.53

⁹⁴ Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Anm. 80), S.487

⁹⁵ Ebd., S.488

⁹⁶ Vgl. Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.48

⁹⁷ Vgl. Lösch, Peter: „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S.41-42

vorgeschriebenen demokratischen Prinzipien. *„Die Größe und Aufgabenkomplexität der Parteien lassen es jedoch nicht zu, daß jedes Mitglied bei Entscheidungen unmittelbar und mit gleichem Gewicht beteiligt sein könnte; organisatorische Differenzierungen und Kompetenzverteilungen sind unvermeidlich.“*⁹⁸ Die einzelnen Parteiebenen mit ihren Organen arbeiten *„relativ isoliert“*⁹⁹ nebeneinander. Dies ergibt sich aus der Unterschiedlichkeit der Anforderungen, die innerhalb ihres speziellen Aktionsradius an sie gestellt werden. Der Ausprägungscharakter der Ebenen dehnt sich über die an der Basis spezifische Milieuparteien bis hin zu den auf höheren Ebenen hochtechnisierten Apparatparteien.¹⁰⁰ Darüber hinaus existiert ein informelles Netzwerk von politischen Richtungsgruppen und *„Seilschaften von Karrieristen“*¹⁰¹. Dies bedeutet eine hohe Komplexität der Kommunikationsstrukturen, aus der eine Kluft zwischen *„Wissenden und Unwissenden“*¹⁰² resultiert. Dies führt zum einen zu einer Verlagerung der Entscheidungsprozesse in kleinere Führungszirkel, sowie zu einer zunehmenden *„Professionalisierung der Politik“*¹⁰³.

Aus der Zusammenfassung der vorangegangenen Einflußfaktoren ergibt sich ein realpolitisches Gesamtbild der Parteien, das bestimmt ist von *„Fragmentierung, Segmentierung, Dezentralisierung und funktionale[r] Differenzierung“*¹⁰⁴.

Der Anpassungsprozeß an eine *„fortschreitende Differenzierung und zunehmender Komplexität der Gesellschaft“*¹⁰⁵ bedingte die Entwicklung dieser hochkomplexen *„Mischtypen“*¹⁰⁶ mit einer *„Aggregationsleistung“*¹⁰⁷, die sie befähigt, *„den Spagat zwischen divergierenden Gruppen und Interessen zu vollziehen“*¹⁰⁸. Die Auflösung identifizierbarer, langfristiger Richtungsvorgaben zugunsten kurzzeitiger, flexibler Themen ist zugleich Ursache und Wirkung der wechselnden Stimmungen innerhalb der Gesellschaft.¹⁰⁹ Diese zunehmende Stimmungsabhängigkeit beinhaltet damit aber auch die Chance bzw. Möglichkeit kleinerer Parteien, sowie anderen Organisationen, den daraus resultierenden programmatischen Defiziten der Großparteien als funktionales Äquivalent in einer pluralistischen Gesellschaft entgegenzuwirken.

⁹⁸Rudzio, Wolfgang (Anm. 10), S.146

⁹⁹Rudzio, Wolfgang (Anm. 10), S.147

¹⁰⁰Vgl. Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Anm. 80), S.493

¹⁰¹Alemann, Ulrich von (Anm. 36), S.47

¹⁰²Starke, Frank Christian (Anm. 53), S.140

¹⁰³Ebd., S.140

¹⁰⁴Lösche, Peter (Anm. 97), S.39

¹⁰⁵Ebd., S.45

¹⁰⁶Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Anm. 80), S.492

¹⁰⁷Beyme, Klaus von (Anm. 37), S.55

¹⁰⁸Lösche, Peter (Anm. 97), S.45

¹⁰⁹Vgl. Starke, Frank Christian (Anm. 53), S.133-135

7. Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von. Parteien. Hamburg: Rowohlt, 1995
- Besson, Waldemar/Gotthard Jasper. Das Leitbild der modernen Demokratie. Hg. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn: Franz Spiegel Buch, 1990
- Beyme, Klaus von. Die politische Klasse im Parteienstaat. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1993
- Beyme, Klaus von. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München: R. Piper, 1993
- Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Hg. Uwe Anderson und Richard Woyke. Opladen: Leske und Budrich, 1992
- Informationen zur politischen Bildung. Parteiendemokratie. Hg. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn: Franzis-Verlag, 1990
- Lösche, Peter. „Lose verkoppelte Anarchie“. Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD. Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/93, S. 34-45
- Nohlen, Dieter. Wahlrecht und Parteiensystem: über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Opladen: Leske und Budrich, 1989
- Olzog, Günter. Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. München: mvg-Verl., 1993
- Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Hg. Heinrich Oberreuter und Alf Mintzel. Opladen: Leske und Budrich, 1992
- Parteien in der Krise: Das Parteiensystem in der Bundesrepublik und der Aufstand des Bürgerwillens. Hg. Christian Graf von Krockow und Peter Lösche. München: Beck, 1986
- Rudzio, Wolfgang. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske und Budrich, 1987
- Sontheimer, Kurt. Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München: R. Piper, 1984
- Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Hg. Oskar Niedermayer und Richard Stöss. Opladen: Westdt. Verl., 1993
- Starke, Frank. Krise ohne Ende? Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen. Köln: Bund-Verlag, 1993
- Woyke, Wichard. Stichwort: Wahlen. Hg. Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Leske und Budrich, 1994