

# Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien

*Anna-Bettina Kaiser, Humboldt-Universität zu Berlin*

## **I. Parteien zwischen Normativität und Faktizität**

[1] Die gegenwärtige Debatte um die Parteiendemokratie stellt die Umkehrung des Weimarer Parteiendiskurses dar.

## **II. Aktuelle Machtverschiebungen in der Parteienlandschaft – Vermessung des Realbereichs**

### **1. Systemrelevante Veränderungen der Parteiendemokratie**

#### **a) Pluralisierung und Volatilität**

##### **aa) Bedeutungsverlust der etablierten Volksparteien**

[2] Seit längerem konstatieren politikwissenschaftliche Studien einen Wandel der etablierten Parteiensysteme. Sie verweisen auf den europaweit zu beobachtenden Verlust von Wählern und Mitgliedern der typischerweise zwei Volksparteien.

##### **bb) Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft**

[3] Der durch die Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft eingetretene Pluralismus kommt auf der einen Seite der Wählerschaft zugute. Auf der anderen Seite wird die Regierungsbildung schwieriger, weil Zwei-Parteien-Koalitionen zukünftig unwahrscheinlicher werden und auch Minderheitsregierungen nicht mehr ausgeschlossen sind.

##### **cc) Innerparteiliche Experimente**

[4] Zur Ausdifferenzierung des Parteiensystems tritt eine Machtverschiebung innerhalb der Parteien hinzu: Parteien weiten direktdemokratische Elemente aus. Die innerparteiliche Partizipation verläuft vermehrt digital. Die Grenze zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern wird durchlässiger.

#### **b) Krise der Repräsentation?**

##### **aa) Vertrauensverlust von Parteien**

[5] Die Parteien und die repräsentative Demokratie haben einen Vertrauensverlust erlitten. Diese und mit ihr zusammenhängende Veränderungen stellen einen zweiten Bereich von Machtverschiebungen dar, den die Sozialwissenschaften als nachhaltige „Krise der Repräsentation“ beschreiben. Bei der Suche nach den Ursachen des Vertrauensverlusts sollte die Entmediatisierung durch die sozialen Medien stärker in den Blick genommen werden.

##### **bb) Etablierung von Anti-System-Parteien (v.a. radikalisiertem Rechtspopulismus)**

[6] Durch Anti-System-Parteien wird die „Krise der Repräsentation“ vergrößert, weil diejenigen, die individuell dem politischen System den Rücken zugekehrt haben, nunmehr Parteien unterstützen, die sich kollektiv vom System abwenden.

## **cc) Bedeutungsgewinn der nichtverfassten sozialen Partizipation in analogen und digitalen Räumen**

[7] Die gesellschaftliche Politisierung stärkt vermehrt die nichtverfasste soziale Partizipation. Überdies hat das Internet einen neuen Kommunikationsraum eröffnet, der für die Bevölkerung große Partizipationsmöglichkeiten bereithält. Allerdings wird die Entmediatisierung der Internetkommunikation die Repräsentation häufig schwächen.

### **2. Machtverschiebungen: gewöhnlicher Wandel oder echte Krise?**

[8] Während von einer gewissen Volatilität des gegenwärtigen Parteiensystems in Deutschland und in vielen anderen europäischen Staaten auszugehen ist, sollte eine „Krise der Repräsentation“ nicht vorschnell bejaht werden: Eine Historisierung des Krisendiskurses stimmt misstrauisch. Ein sechzig Jahre alter Krisendiskurs könnte indes auch verdecken, dass sich zu einem bestimmten Zeitpunkt im Parteiensystem tatsächlich Veränderungen ergeben, die sich als „Kippunkte“ der repräsentativen Demokratie erweisen.

## **III. Reaktionsbereiche des Verfassungsrechts**

### **1. Sind Parteien (noch) „Sprachrohr des Volkes“?**

[9] Im Hinblick auf die gegenwärtigen Krisendiagnosen stellen auch Stimmen der Staatsrechtslehre die Parteiendemokratie in Frage. Die Positionierung zu diesem verfassungstheoretischen Problem hängt von der zugrundegelegten Parteitheorie ab. In der jungen Bundesrepublik war Gerhard Leibholz' materiell aufgeladene Parteienstaatslehre prägend und stellte das nötige Gegengewicht zur Parteienskepsis der Weimarer Zeit her, führte allerdings zu einer Überkonstitutionalisierung von Art. 21 GG.

[10] Diese Überkonstitutionalisierung erweist sich zunehmend als Überforderung der Parteien. So ist es für Kritiker ein Leichtes, aus dem Zurückbleiben der Parteien hinter den verfassungsrechtlichen Erwartungen auf das Ende der Parteiendemokratie zu schließen. Entscheidend für ein zukünftiges Parteienrecht ist daher der Abbau der theoretischen Überfrachtung des Art. 21 GG.

### **2. Elemente eines resilienten Parteienrechts**

#### **a) Korrektur und Fortentwicklung bestehender Rechtsinstitute**

##### **aa) Parteienfinanzierung in Zeiten „professionalisierter Wählerparteien“**

[11] In seiner derzeitigen Ausgestaltung wird das deutsche Recht der Parteienfinanzierung den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Der Staat ist zu einer funktionsadäquaten Parteienfinanzierung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet.

[12] Die vom Bundesverfassungsgericht geformte Parteienfinanzierung stellt maßgeblich auf die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien durch Mitglieder und damit auf ein Leitbild ab, das der Realität immer weniger entspricht. Der staatliche Anteil einer zukünftigen Parteienfinanzierung sollte sich deshalb an den abgegebenen Wählerstimmen orientieren.

[13] Das geltende Recht der Parteienfinanzierung ist inkohärent. In der rechtlichen Trennung von Parteien-, Fraktions- und Parteistiftungsfinanzierung liegt das Hauptproblem des gegenwärtigen Konzepts. Ein zukünftiges Recht der Parteienfinanzierung sollte diese Bereiche gemeinsam regeln.

## **bb) Stärkung der Oppositionsrechte in einer ausdifferenzierten Parteienlandschaft**

[14] Im Hinblick auf eine mögliche zukünftige supermajoritäre Drei- oder Mehrparteienkoalition ist für eine effektive Oppositionsausübung eine Änderung von Verfassungs- oder Geschäftsordnungsrecht, also eine Absenkung der Quoren für Kontrollmechanismen, aus verfassungstheoretischen Gründen zu fordern. Dies gilt nicht für die Konstellation der sog. fragmentierten Opposition; hier ist die institutionelle Kooperationsbereitschaft weiterhin zu fördern.

## **cc) Behutsame Modernisierung des Parteiengesetzes im Hinblick auf die innerparteiliche Demokratie**

[15] Angesichts verstärkter Partizipationsforderungen von Parteimitgliedern und der Chancen der Digitalisierung für die innerparteiliche Demokratie liegt eine Reform des Parteiengesetzes nahe. Eine damit verbundene (teilweise) Abkehr von der Versammlungsdemokratie erwiese sich im Hinblick auf die für die (innere) Demokratie wichtige Kommunikation unter Anwesenden, aber auch wegen der zu befürchtenden Oligarchisierungseffekte als ambivalent.

## **b) Stärkung von Vertrauen in die Parteiendemokratie**

### **aa) Vertrauensgewinn durch losbasierte Bürgerräte?**

[16] Mit der Institutionalisierung losbasierter Bürgerräte, die Lösungsvorschläge für gesellschaftliche Herausforderungen ausarbeiten sollen, sind auf den ersten Blick demokratietheoretische Vorzüge verbunden. Aufgrund der Eskamotierung des Politischen, einer angreifbaren Repräsentationsvorstellung, unzureichender demokratischer Legitimation sowie praktischer Umsetzungsprobleme können Bürgerräte indes nur im Einzelfall eine sinnvolle Ergänzung zur Parteiendemokratie darstellen.

### **bb) Robuste Parteiendemokratie durch Parteiverbote?**

[17] Das Parteiverbot ist gefangen zwischen einem ‚Noch nicht‘ und einem ‚Nicht mehr‘. Es ist daher nur bedingt tauglich, die Parteiendemokratie zukunftsfest zu machen. Art. 21 Abs. 3 GG, der Ausschluss von staatlicher Parteienfinanzierung, könnte aber zukünftig ein Instrument darstellen, den Paradoxien des Parteiverbots zumindest partiell zu entkommen.

### **cc) Rechtliche Einhegung von Hassrede und *Fake News***

[18] Ein zentrales Element für die Rückgewinnung von Vertrauen in die Parteiendemokratie ist die rechtliche Einhegung von Hassrede zulasten von Politikern. Der Ehrschutz für Politiker fällt vor allem aufgrund der Defizite der fachgerichtlichen Rechtsprechung, die das Abwägungsprogramm des Bundesverfassungsgerichts häufig nicht vollständig abarbeitet, vergleichsweise schwach aus. Als noch diffiziler erweist sich die Regulierung von *Fake News* über das politische System. An ausländischen Modellen zeigen sich die mit einer solchen Regulierung verbundenen Gefahren.

## **IV. Grenzen des Rechts und Aufgaben der Rechtswissenschaft**

[19] Zwar sind Parteiendemokratien von Grundsätzen abhängig, die das Recht nicht durchsetzen kann. Doch gilt auch umgekehrt: Es gibt zahlreiche institutionelle Faktoren wie die Parteienfinanzierung, die entscheidend für die Aufrechterhaltung des politischen Systems sind. Um deren optimale Ausgestaltung sollte sich die Rechtswissenschaft bemühen.