

in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat –
Parteiendemokratie, Baden-Baden 2018, S. 9-24

Parteien und Staat

Hans Herbert von Arnim

A. Begriffe

I. Parteien

Zu den *Parteien* werden hier nicht nur die Parteien im Sinne des Parteiengesetzes gerechnet, sondern – mit Politikwissenschaftlern wie *Richard Katz* und *Peter Mair* – auch ihre Ableger im Staat, die sogenannten *parties in parliament* und die *parties in government*.¹ Denn in ihrer Entwicklung zeigt sich die *Verstaatlichung der Parteien* besonders deutlich. Auch die staatlich finanzierten parteinahen Stiftungen werden hinzugerechnet. Innerhalb der Parteien sind also mehrere Teilbereiche zu unterscheiden. Das macht bereits begrifflich deutlich, dass Parteien kein unitarischer Block sind.²

II. Parteienstaat und Parteiendemokratie

Den Begriff *Parteienstaat* hat *Gerhard Leibholz* in der Bundesrepublik salonfähig gemacht.³ Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff *Parteienstaat* schon früh übernommen⁴ – in Anlehnung an Leibholz, der Staatsrechtslehrer und einflussreicher Richter im Zweiten Senat des Bun-

-
- 1 Z. B. *Peter Mair*, Party Organizations. From Civil society to the State, in: Katz/Mair (eds.), How Parties Organize, 1994, S. 1 (4). Die Einbeziehung von Parlament und Regierung in einen weiten Parteienbegriff erfolgte bereits bei *Gustav Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 285 (290-294).
 - 2 Siehe z. B. *Maurizio Cotta*, Defining Party and Government, in: Blondel/Cotta (eds.), The Nature of Party Government, 2000, S. 56 (71): Parties „are better viewed as ‘systems’ than as monolythic actors“.
 - 3 *Gerhard Leibholz*, Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, DVBl. 1951, S. 1.
 - 4 BVerfGE 1, 208 (224): „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.“

desverfassungsgerichts war (1951-1971) und dort als Berichterstatter das Dezernat Parlamentis-, Parteien- und Wahlrecht innehatte. Leibholz' „Parteienstaatsdoktrin“ gebührt das Verdienst, die überkommene „Parteienprüderie“⁵ überwunden zu haben. Denn eins ist klar: Ohne politische Parteien kann die Demokratie, jedenfalls in modernen Flächenstaaten, nicht funktionieren. „Modern democracy is unthinkable save in terms of parties“ lautet schon das ebenso berühmte wie treffende Diktum von *Elmer Schachtschneider*.⁶ Im Übrigen wird Leibholz' Theorie, die Staat, Parteien und Volk in eins setzt,⁷ heute weitgehend zurückgewiesen.⁸ In ihr meint die Historikerin *Susanne Benöhr* sogar faschistische Wurzeln zu erkennen.⁹

Die Begriffe *Parteienstaat* und *Parteiendemokratie* und ihr Verhältnis zueinander sind ziemlich unklar und umstritten. Manche gebrauchen die Begriffe synonym.¹⁰ Andere verstehen unter *Parteiendemokratie* das legitime Wirken von Parteien, während *Parteienstaat* auch illegitime oder gar illegale Aktionen der Parteien mitumfasse. *Parteiendemokratie* könnte dann eine Demokratie meinen, in welcher die Parteien auf das beschränkt sind, wofür sie unerlässlich erscheinen. In diese Richtung könnte eine wörtliche Auslegung des Art. 21 GG gehen, welche Parteien auf die Mit-

5 *Radbruch* (Fn. 1), S. 293; siehe auch S. 288.

6 *Elmer E. Schachtschneider*, Party Government, 1941, S. 1.

7 *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl. 1966, S. 245; Die Parteien konstituieren den Staat und stehen mit ihm in einem „partiellen Identitätsverhältnis“, womit aber „der bisher für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft so charakteristische Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich des Politischen im Prinzip aufgehoben“ ist. Siehe ferner *ders.*, Deutscher Juristentag 1950, C 2 (19); „Ja, man kann geradezu sagen, dass in dieser Form der Demokratie (d.h. im ‚modernen demokratischen Parteienstaat‘) die Parteien das Volk ‚sind‘“.

8 Statt vieler *Dieter Grimm*, Die politischen Parteien, in: Benda/Mahofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1994, S. 599 (615 ff.) m.w.N.

9 *Susanne Benöhr*, Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz. Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre, 1999; *ders.*, Gerhard Leibholz' Parteienstaatslehre im Spiegel des faschistischen Verfassungsrechts, Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken, 81 (2001), S. 504 (506); „Die Weichenstellung der Antrittsvorlesung für Leibholz' Parteienstaatslehre wurde“ bisher „größtenteils ignoriert“. Leibholz' akademische Antrittsvorlesung hatte den Titel „Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts“, 1928.

10 Überblick bei *Foroud Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 240 ff.

wirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes beschränkt, besonders auf Wahlen und die Besetzung von Parlament und Regierung, wobei die Ämterordnung und ihre uneigennützig, auf partielle Neutralität beruhende Haltung aber gesichert bleiben soll. In diese Richtung gehen wohl *Ernst-Wolfgang Böckenförde*¹¹ und *Richard von Weizsäcker*¹².

III. Weiteres Vorgehen

An dieser Stelle soll jedoch keine Definition der Begriffe *Parteienstaat* und *Parteiendemokratie* erfolgen. Vielmehr sollen einerseits Elemente ins Auge gefasst werden, welche den Einfluss von Parteien in unserer Demokratie verstärken, die also, auf einem gedachten Kontinuum, in *Richtung* Parteienstaat gehen und damit oft den Einfluss des Volkes entsprechend schmälern. Andererseits sollen sodann die Auswirkungen dieser Entwicklung skizziert werden. Schließlich sind Elemente zu benennen, welche in die gegenteilige Richtung wirken könnten, also in Richtung Parteiendemokratie; sie tauchen in Reformvorschlägen immer wieder auf. Es geht dabei um das Mehr oder Weniger, das heißt um den Grad an *partyiness*, den die verschiedenen Elemente bewirken,¹³ also um die Intensität, mit der die Parteien ihr Regiment durchsetzen und der staatlichen Politik ihren Code des Erwerbs von Macht und Ressourcen aufdrücken.¹⁴ Am Schluss steht die Frage nach der Perspektive der Wissenschaft. Insgesamt beschränkt sich die Arbeit auf die Bundesrepublik.

11 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Warum nicht ein vom Volk gewählter Bundespräsident?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.02.2000, Nr. 37, S. 3; „Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates.“; Siehe auch *ders.*, in: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Volk oder Parteien – Wer ist der Souverän?, Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 20. Juni 2000, S. 17-22.

12 *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit *Gunter Hofmann* und *Werner A. Perger*, 1992, S. 135 ff.

13 Siehe auch *Richard Katz*, Party Government: A Rationalistic Conception, in: Castles/Wildenmann (eds.), Visions and Realities of Party Government, 1986, 31 (42 ff.). Ferner *Grimm*, (Fn. 8), S. 599 (613, Rn. 24); „Die Frage nach dem Standort der Parteien [spitzt sich] auf den Grad ihrer Inkorporation in den Staat zu.“

14 *Grimm*, Die Verfassung und die Politik, 2001, S. 159; „Machtgewinn und Mächterhalt bilden gewissermaßen den Code, auf den das politische System und seine Hauptakteure, die politischen Parteien, programmiert sind.“

B. Parteienstaat

I. Wesentliche Elemente

Geht man von der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik aus, so zeigen sich mehrere Elemente, welche den Parteien die Durchsetzung ihres Regimes erleichtert haben bzw. Ausdruck dieses Regimes sind:

Da sind zunächst, neben der parlamentarischen Demokratie selbst, die Verhältniswahl und der Föderalismus, die gemeinsam eine Art Nährboden für die Entwicklung des Parteienstaats bilden. Die Verhältniswahl hat, wie der ehemalige Bundesverfassungsrichter *Ernst Gottfried Mahrenholz* formuliert, „die Parteien als ausschlaggebenden Faktor für das politische Leben in Deutschland etabliert“.¹⁵

Hinzu kommt die staatliche Parteienfinanzierung, welche mit den Worten *Klaus von Beymes* zum „Einfallstor für den modernen Parteienstaat“¹⁶ geworden ist; die Bundesrepublik hatte sie 1959 als erstes europäisches Land eingeführt und mit den Worten Weizsäckers auf schlaraffenländisches Niveau gehoben.¹⁷

Weiter ist da die Ämterpatronage¹⁸, welche, jedenfalls in Form der Herrschaftspatronage, offensichtlich darauf abzielt, Macht und Einfluss der Parteien zu stärken. *Roman Herzog* bezeichnete parteipolitische Ämterpatronage als den „wichtigste(n) und zugleich wunde(n) Punkt in der Diskussion um den Parteienstaat.“¹⁹ Schließlich zu nennen ist die Durchdringung fast aller gesellschaftlichen Bereiche durch die Partei.²⁰

15 *Ernst Gottfried Mahrenholz*, Eigeninteressen von Parteien, in: Morlok/von Alemann/Merten (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, S. 108 (109).

16 *Klaus von Beyme*, 30 Jahre Parteiengesetz – zum Stand der Parteienforschung, in: Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 44 (50).

17 *Hans Wallow*, Richard von Weizsäcker in der Diskussion: die verdrossene Gesellschaft, 1993, S. 132. Näheres bei *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, Neubearbeitung 1996. Die Einführung der Staatsfinanzierung in der Bundesrepublik wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, wenn nicht Argentinien und Puerto Rico damals schon eine staatliche Parteienfinanzierung gehabt hätten.

18 *Theodor Eschenburg*, Ämterpatronage, 1961; von *Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980.

19 *Roman Herzog*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, S. 34. *Stefanie John* und *Thomas Poguntke* (Party Patronage in Germany: The Strategic Use, in: Kopecky/Mair/Spirova (eds.), Party Patronage and Party Government in European Democracies, 2012, S. 121 ff.) relativieren das Prob-

Dabei soll uns hier nicht stören, dass die genannten Elemente von höchst unterschiedlicher rechtlicher Qualität sind. Der Föderalismus ist sogar in der Ewigkeitsnorm des Art. 79 Abs. 3 GG festgeschrieben, die parlamentarische Demokratie ist verfassungsrechtlich verankert, Verhältniswahl und staatliche Politikfinanzierung sind in unterverfassungsrechtlichen Normen geregelt, Ämterpatronage ist dagegen bloß ein (oft rechtswidriges) Faktum. In allen Fällen zeigt sich, dass die Parteien vor allem an den sogenannten „Regeln des Machterwerbs“²¹ ansetzen.

II. Auswirkungen

1. Schwächung der Gewaltenteilung

Was die Auswirkungen intensiver *partyness* anbelangt, ist zunächst festzustellen, dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament in der parlamentarischen Demokratie geschwächt ist. Regierung und die sie tragenden Regierungsfaktionen gehören denselben Parteien an und ziehen deshalb politisch regelmäßig am selben Strang.²² Der mangelde Gegenseatz von Regierung und Parlamentsmehrheit zeigt sich auch darin, dass die Mitglieder der Regierung häufig und die Parlamentarischen Staatssekretäre immer dem Parlament angehören, sich also schlecht selbst

lem der Ämterpatronage am Beispiel von Nordrhein-Westfalen. Es wird in ihrer Untersuchung aber nicht deutlich, wie bei Interviews von direkt oder indirekt betroffenen „Experten“, z. B. von Beamten, Parteifunktionären und Wissenschaftlern, ausgeschlossen wurde, dass diese, da Ämterpatronage offiziell verpönt ist, ein geschöntes Bild wiedergeben.

20 *Wallow*, (Fn. 17), S. 146 f.: „Der Einfluss der Parteien geht obnehin über den politischen Willen, von dem allein die Verfassung redet, weit hinaus. Die Parteien wirken an der Bildung des gesamten gesellschaftlichen Lebens aktiv mit. Sie durchziehen die ganze Struktur unserer Gesellschaft, bis tief hinein in das seiner Idee nach doch ganz unpolitische Vereinsleben.“

21 *Rudolf Wildermann*, Regeln der Machtbewerbung, Kölner Antrittsvorlesung 1963; *ders.*, in: Mühleisen/lpsen (Hrsg.), Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität, 1986, S. 80 (82); *Michael Greven*, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die „allgemeine Parteitheorie“, in: Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, S. 277 (290).

22 *Hans-Peter Schneider*, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1974.

kontrollieren können. Die Verteilung solcher Ämter dient der Regierung als zusätzliches Mittel, die Fraktion zu disziplinieren.

Aber auch diejenigen Institutionen, welche die Parteipolitik kontrollieren sollen und deshalb zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet sind, sind in ihrer Wirksamkeit gebremst. Denn ihre Mitglieder werden de facto vielfach von den Parteien berufen. Das gilt zum Beispiel für hohe Gerichte, auch Verfassungsgerichte, für Rechnungshöfe und sogar für die Wissenschaft, wie bei der Zusammensetzung von Sachverständigenkommissionen oft besonders deutlich wird. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hat Mahrenholz den flapsigen Spruch formuliert: „cuius regio, eius radio“.²³

Parteien besitzen nicht nur das Quasi-Monopol für die Beschaffung beachtlicher Parlamentsmandate, sondern können im Wege der Patronage auch Beamtenkarrieren fördern. Das macht sie für öffentliche Bedienstete attraktiv, zumal diese besonders gute Chancen haben, in den Parteien vorwärts zu kommen.²⁴ Diese Zusammenhänge bieten eine Erklärung für die *Verbeamtung* von Parlamenten und Parteien,²⁵ fördern ihrerseits aber wiederum parteiliche Ämterpatronage. So droht auch die Gewaltenteilung zwischen Politik und öffentlichem Dienst²⁶ zu erodieren, sodass es zu einer gewissen Symbiose von öffentlichem Dienst, Parteien und Parlamenten kommen kann.

2. Erosion des Parteienwettbewerbs

Angesichts der Schwäche der Gewaltenteilung richtet sich der Blick auf den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien. Er gilt als wichtigstes Instrument, den Machthaber der Parteien zu zähmen, ihr Wirken auf die

23 Mahrenholz (Fn. 15), S. 108 (117).

24 Ulrich Pfeiffer, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien, Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, S. 392.

25 Hans Herbert von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbst bezogen und abgehoben, 1997, S. 232 ff. mit weiteren Nachweisen.

26 Hans D. Jarass, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975; Albert Janssen, Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts, 1990. Siehe auch BVerfGE 7, 155 (162) und ständige Rechtsprechung: Das Berufsbeamtentum ist „eine Institution, die, gegründet auf Fachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll.“

Wünsche der Bürger auszurichten und damit ein zentrales Postulat der Demokratie zu sichern.²⁷

a) Schwächung

Doch auch der Wettbewerb zwischen den Parteien ist geschwächt, einmal bereits dadurch, dass Regierungen in der parlamentarischen Demokratie und aufgrund der Verhältniswahl regelmäßig nur durch Koalitionen zustande kommen und die Parteien im Parlament deshalb aufeinander angewiesen sind, um Mehrheitsregierungen bilden zu können.

In die gleiche Richtung wirkt der Bundesrat, der oft in der Hand von Oppositionsparteien ist. Das verstärkt die gegenseitige Angewiesenheit der etablierten Parteien, etwa um wichtige Gesetze im Bundesrat durchsetzen zu können.

Zudem werden sich die etablierten Parteien im Kampf um den Medianwähler in der politischen Mitte immer ähnlicher. Das wird exemplarisch deutlich am politischen Kurs von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Sie hat mit der Eurorettung, der (letzten) Energiewende und der Flüchtlingspolitik ihre CDU praktisch zur besseren SPD und zu besseren Grünen gemacht.

b) Völliger Ausschluss

Noch stärker wird der Wettbewerb gemindert, wenn es um gemeinsame Interessen der Berufspolitiker im Parlament geht, über deren Sicherung sie sich einig sind. Sie bilden auf diese Weise die sogenannte *politische Klasse*, die an den Schalthebeln der Macht sitzt und dort direkt über ihre Stützinteressen entscheiden kann.²⁸ Regierungs- und Oppositionsfraktionen pflegen – über die Partei- und Föderalismusgrenzen hinweg – gemeinsame Sache miteinander zu machen, etwa wenn es um die für sie günstige Ausgestaltung des Status von Abgeordneten, Fraktionen, Parteien und parteinahen Stiftungen geht, wenn sie neue Parteien durch Sperrklauseln im Wahlrecht ausschließen oder Ämterpatronage toleriert werden soll.

27 Martin Morlok, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, S. 157 ff.; Nils Petersen, Verfassungsgerichte als Wettbewerbschützer des politischen Prozesses, in: Elsner u. a. (Hrsg.), Das letzte Wort – Rechtssetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie, 2014, S. 59 ff.

28 Z. B. von Arnim (Fn. 25).

Hier handelt die politische Klasse mit den Worten Klaus von Beymes als „Interessengruppe für sich selbst“.²⁹ Ihr kollektives Interesse gilt, wie der Politikwissenschaftler *Klaus Stolz* formuliert, ihrer Selbsterhaltung und der Absicherung ihrer Privilegien sowie ihrer Autonomie gegenüber Bürgern und Gesellschaft.³⁰

Die gemeinsame Sicherung des Status tendiert dazu, den Wettbewerb völlig zu beseitigen. Denn dann werden gewisse Kontrollen, die sonst immerhin noch bestehen, beseitigt: Bei diesen handelt es sich um die Kontrolle der Regierungsmehrheit durch die Opposition, die nun mit im Boot sitzt, die Kontrolle durch die Bürger, die auf Missstände nicht mehr durch Wahl der parlamentarischen Opposition reagieren können, die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, die ganz wesentlich von der Arbeit der Opposition lebt, die hier aber kein Interesse besitzt, die Medien auf Problematisches zu stoßen und schließlich die Kontrolle durch die eigenen Parteimitglieder, denen missbräuchliche Beschlüsse der politischen Klasse in eigener Sache gezielt verborgen bleiben.

c) Kartellparteien

Die Beseitigung des Wettbewerbs geht – nach Katz und Mair³¹ – Hand in Hand mit einer Entwicklung westlicher Demokratien (in Europa) hin zu einem System von Kartellparteien. Die Unbedingtheit des Strebens nach dem Wahlsieg schwindet; stattdessen werde es für die Parteien zunehmend wichtiger, ihren Status auch im Falle einer Wahlniederlage möglichst zu halten.³² Beispiele könnten bei uns die Vollamentation auch von Landtagsabgeordneten³³ und finanzielle Zulagen für Fraktions- und Parlamentsfunktionäre sein.³⁴

29 *Klaus von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, S. 31.

30 *Klaus Stolz*, Die Entdeckung der politischen Klasse. Aktualität und Grenzen der Theorie Gaetano Moscas, in: Edlinger/Patzelt (Hrsg.), Politik als Beruf, PVS-Sonderheft 44/2010, S. 33 (35).

31 Die spezifischen Wirkungen des bundesdeutschen Föderalismus behandeln Katz und Mair allerdings nicht.

32 *Richard S. Katz/Peter Mair*, Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party, *Party Politics* 1995, S. 5 ff.

33 *Hans Herbert von Arnim*, Die Mär vom Landtagsmandat als Fulltimejob, ZRP 2005, S. 247 ff. m.w.N.

34 *Hans Herbert von Arnim*, Der Verfassungsbruch. Verbotene Extra-Diäten – Gefährliche Fraktionen, 2011.

Ausdruck dieser Entwicklung ist die Verlagerung der finanziellen und personellen Ressourcen der Parteien auf die sogenannten *parties in public office*, die eine Verlagerung der parteiinternen Gewichte und politischen Aktivitäten hin zu den üppigeren Ressourcen zur Folge hat. Bundestagspräsident Norbert Lammert betont denn auch, dass die Fraktionen die Politik der Parteien eher bestimmen als umgekehrt die Parteien die Politik der Fraktionen.

Die Gewichtsverlagerung zeigt sich – neben den Fraktionen – auch in der Entwicklung von Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungsgen. Die Staatsfinanzierung dieser drei Institutionen stieg – mangels Grenzen und Kontrollen des in eigener Sache entscheidenden Parlaments – um ein Vielfaches schneller als die Staatsfinanzierung nach dem Parteiengesetz und beträgt deshalb heute auch ein Vielfaches der eigentlichen staatlichen Parteienfinanzierung.³⁵ Diese war anfangs ähnllich rasch hochgeschwelligt, bis sie in den sechziger Jahren begrenzt und öffentlich kontrolliert worden war.³⁶

Insgesamt führt die Entwicklung dazu, dass der Wettbewerb gemindert, die Zurechenbarkeit von Politik vernebelt, die Verantwortlichkeit gegenüber dem Bürger geschwächt, die gemeinsame Aneignung staatlicher Ressourcen durch die Parteien erleichtert wird und die etablierten Parteien sich noch weiter von den Bürgern entfernen.³⁷

35 So stiegen die Zuschüsse an Fraktionen des Bundestags von 1968 bis 2015 auf das Fünfunddreißigfache: von 4,9 Millionen DM auf 83,8 Millionen €. Die Bewilligungen für persönliche Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, die 1969 eingeführt worden waren, stiegen von 1970 bis 2015 auf das Dreißigfache: von 10,1 Millionen DM auf 172,5 Millionen €. Nimmt man noch die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen hinzu, so stiegen diese von 1968 bis 2015 auf das Fünfundzwanzigfache: von 9 Millionen DM auf 116 Millionen €. Zusammen mit den Zahlungen von Landesparlamenten für Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen von rund 180 Millionen €, ergeben sich rund 550 Millionen €. In der Summe haben sie die staatliche Parteienfinanzierung nach dem Parteiengesetz, welche von 1968 bis 2015 nur auf das 6,7-fache gestiegen ist (von 47,3 Millionen DM auf 149 Millionen €) weit hinter sich gelassen.

36 *von Arnim* (Fn. 17), S. 77 f.

37 Siehe z. B. *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 41 ff. Das ist auch die Kernaussage der Politikwissenschaftler, die sich mit dem sog. *Wandel der Parteien* befassen. Zusammenfassung bei *Hans Herbert von Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 35 ff. m.w.N.

d) Erstarben populistischer Parteien

Die dargestellte Entwicklung begünstigt das Aufkommen neuer Parteien. Katz und Mair haben selbst darauf hingewiesen, dass die Entwicklung hin zu Kartellparteien dem Erstarben populistischer Parteien, die gegen „das System“ Front machen, Vorschub leisten könne.³⁸ Solange mit ihnen niemand koalieren will, erhöht sich die Notwendigkeit von großen Koalitionen oder von Dreierkoalitionen, auf deren Bildung die Bürger erst recht wenig Einfluss besitzen; die Parteienverdrossenheit dürfte dadurch eher noch zunehmen.³⁹

3. Wertungen

Wer eine schnelle Beurteilung der Entwicklung sucht, ohne sich damit ohne Weiteres identifizieren zu müssen, wird wiederum bei Katz und Mair fündig; sie nennen den Prozess der Kartellierung neuerdings, ganz ungeschminkt, „undemokratisch.“⁴⁰ Jens Borchert sieht einen Teufelskreis: Die Existenz und das Wuchern der politischen Klasse sowie ihre Abschottung beschneidet den Bürgern ihrer politischen Klasse sowie ihre Abschottung entfremde, worauf die politische Klasse mit umso größerer Abschottung reagiere und damit die Politikerverdrossenheit der Bürger erst recht vertiefe.⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht fürchtet, der Eindruck von Selbstbedienung der politischen Klasse könne das Ansehen der Parteien schwächen und damit tendenziell auch deren Fähigkeit mindern, ihre Aufgaben

38 Richard S. Katz/Peter Mair, A Restatement, 2009, S. 759: „cartelization has clearly contributed to the rise of populist anti-party-system parties that appeal directly to public perceptions that the mainstream parties are indifferent to the desires of ordinary citizens.“

39 Siehe z. B. Heiko Biehl, Noch vertrauenswürdig? Konzept und Empirie des gesellschaftlichen Vertrauens in politische Parteien, in: Niedermayer/Höhne/Jun (Hrsg.), Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest, 2013, S. 67 ff.

40 Katz/Mair (Fn. 38), S. 759. – 1995 hatte eine solche Wertung noch gefehlt. Damals hatten Katz und Mair noch eine Neufassung des normativen Demokratiemodells empfohlen: Katz/Mair (Fn. 32), S. 1 (21): „The rise of the cartel party model as an empirical phenomenon is also associated with a revision of the normative model of democracy.“

41 Jens Borchert, Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Argemisses, 2003, S. 40 f., 59, 63, 132.

zu erfüllen.⁴² Michael Greven bemerkt gar, dass ein zentraler Aspekt der Souveränität auf die Parteien übergegangen sei.⁴³

Gerhard Leibholz selbst hatte, falls die Verankerung der Parteien im Volk nicht gelinge, vor einer Entartung des Parteienstaats gewarnt.⁴⁴ Nicht weniger deutlich waren die Warnungen etwa des Politikwissenschaftlers Dolf Sternberger⁴⁵ und von SPD-Politikern wie Herbert Wehner⁴⁶, die Ende der Fünfzigerjahre die – ihrer Ansicht nach fatalen – Folgen einer staatlichen Parteienfinanzierung an die Wand gemalt hatten.

Auch Martin Morloks Forderung nach einer „zweiten Generation des Parteienrechts“ geht von einer Kritik an Auswüchsen des Parteienstaats aus und empfiehlt der Wissenschaft, über Gegenmaßnahmen nachzudenken.⁴⁷

C. Zurück zur Parteiendemokratie: Versuche, das Parteienregime einzudämmen und den Bürgereinfluss zu stärken

Wenden wir uns nun also den Elementen zu, welche das Parteienregime eingrenzen könnten. Da die Macht von Parteien und Volk sich oft wie kommunizierende Röhren verhält, geht es hauptsächlich darum, das Volk zu aktivieren. Je mächtiger das eine, desto ohnmächtiger meist das andere.

I. Fundamentale Reformen?

Zunächst zu eher fundamentalen Reformmöglichkeiten: Da ist einmal die Einführung der relativen Mehrheitswahl, welche die Bestimmung der Abgeordneten und, da die Mehrheitswahl meist Koalitionen erbringt, auch

42 BVerfGE 85, 264 (290).

43 Greven (Fn. 21), S. 292.

44 Leibholz (Fn. 7), S. 247 f.

45 Dolf Sternberger, Wir wollen keinen politischen Klerus (30.11.1959), in: ders., Ekel an der Freiheit?, 1964, S. 62 ff.

46 Herbert Wehner, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15.04.1964, Protokoll, S. 5777 f.

47 M. Morlok, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, MIP 1994, S. 53 ff.; ders., Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 53 ff. Siehe – neben vielen anderen – auch Peter Michael Huber, Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems – Wie tragfähig ist das Grundgesetz?, JZ 1994, S. 689 (692 ff.).

die Bestimmung der Regierung den Wählern in die Hand gibt.⁴⁸ In ähnliche Richtung geht der Vorschlag, die Verhältniswahl zwar beizubehalten, der stärksten Fraktion aber nach italienischem Vorbild einen Bonus in Form zusätzlicher Mandate zu geben.⁴⁹ Vorgeschlagen wurde auch, entsprechend der Weimarer Reichstagswahl die Größe der Parlamente je nach Wahlbeteiligung variieren zu lassen⁵⁰, ferner auch term limits für Amtsträger einzuführen.⁵¹

Weiter zu nennen ist die Präsidialdemokratie, in der die Bürger den Regierungschef direkt wählen und die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament wiederhergestellt wird. Die Diskussion über diese Regierungsform ist – trotz der Unwahrscheinlichkeit einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes – auch in der Bundesrepublik von Interesse:

Einmal werden Bürgermeister und Landräte schon jetzt direkt gewählt. Zum Zweiten könnten auch in den Ländern die Ministerpräsidenten unmittelbar vom Landesvolk gewählt werden, durchzusetzen im Wege direkter Demokratie, welche auf Landesebene ja jetzt schon eröffnet ist. In vielen Ländern wurde die Direktwahl der Bürgermeister mit Volksentscheiden – oder ihrer glaubwürdigen Androhung – durchgesetzt.⁵² Drittens ist auch auf Bundesebene – ganz ohne verfassungsrechtliche Änderungen – faktisch ein Trend zur Präsidentialisierung zu beobachten, wie Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler übereinstimmend diagnostizieren.⁵³ Hier sind Europäisierung und Internationalisierung zu nennen, welche die innerstaatlichen Gewichte zu den Regierungen verschieben, die Bindung an ihre Parteien schwächen, zugleich aber auch den Einfluss der Bürger wei-

ter schwinden lassen.⁵⁴ Das findet seine Entsprechung auch im Ausbau des Kanzleramts.

II. Weniger weitgehende Änderungen?

Weniger tiefgreifende Reformvorschläge betreffen zum Beispiel Änderungen des Wahlrechts bei Beibehaltung der Verhältniswahl: Hierher gehört zunächst die – vom Bundesverfassungsgericht angemahnte⁵⁵ und auch von Bundesratspräsident Lammert immer wieder geforderte⁵⁶ – Reform des völlig undurchsichtigen derzeitigen Bundestagswahlrechts mit der drohenden Explosion der Zahl der Mandate.

Weiter zu nennen sind die Einführung von Vorwahlen⁵⁷ und flexiblen Listen,⁵⁸ die Senkung oder Beseitigung von Sperrklauseln (wie sie die Verfassungsgerichte für Kommunal- und Europawahlen inzwischen durchgesetzt haben⁵⁹) oder die Einführung einer Alternativstimme.⁶⁰

Hinsichtlich der staatlichen Politikfinanzierung geht es etwa darum, Parlamentsabgeordnete nicht mehr alle gleich hoch zu besolden, sondern sie für den Einkommensverlust zu entschädigen, den sie durch Übernahme des Mandats erleiden, womit – genau wie mit den term limits – die Abhängigkeit von den Parteien gemindert werden soll. Weiter geht es um die Abschaffung der sogenannten Parteisteuer (Mandatsträgerabgaben). Hin-

54 Elmar Wiesendahl, Repräsentative Demokratie und Parteien, Policy Paper No. 11, Stiftungsverband der Heinrich-Böll-Stiftungen, 2015, S. 7.

55 BVerfGE 121, 266 (316): Der Gesetzgeber ist aufgefordert, „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzverteilung im Deutschen Bundestag auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen“.

56 Siehe z.B. Daniel Sturm, Lammert will Aufblähung des Bundestags verhindern, Die Welt vom 12.04.2016: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article154267804/Lammert-will-Aufblaehten-des-Bundestags-verhindern.html> (aufgerufen am 02.07.2016).

57 Wie sie etwa Franz Müntefering vorgeschlagen hat. Siehe auch von Arnim (Fn. 50), S. 352 f.

58 Hans Herbert von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?, JZ 2001, S. 578; ders., Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, S. 115, jeweils m.w.N. BVerfGE 129, 300; 135, 259.

60 Siehe dazu das vom Verfasser angestrebte Wahlprüfungsverfahren gegen die Bundestagswahl 2013: <http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%3BC3%BCChle/ehemalige%20Lehrstuhlmitarbeiter/VonArnim/KlagenBVG/Klageschriftvom13.09.2013.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.07.2016).

48 Siehe z.B. Hans Herbert von Arnim, Wahl ohne Auswahl, in: Wüst (Hrsg.), Politbarometer, 2003, S. 140.

49 Volker Best, Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perflorierte Parteiprofitie und eine Reformvorschlag, ZParl 2015, S. 82 (97 ff.).

50 Z.B. Hans Herbert von Arnim, Das System, 2001, S. 345 f.

51 Z.B. Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 33.

52 Hans Herbert von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der Neunzigerjahre, DÖV 2002, S. 585 ff.

53 Peter Michael Huber, Regierung und Opposition, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 47 Rn. 6 ff.; Pogutke/Webb (eds.), Presidentialisation of Politics, 2005. Siehe auch Hans Herbert von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 31 ff.

sichtlich der Parteienfinanzierung wurde vorgeschlagen, einen Bürgerbonus einzuführen, der die Wähler direkt darüber entscheiden ließe, welche Partei wie viel Staatsgeld erhält.⁶¹ Ferner geht es um die Begrenzung der ins Kraut geschossenen Staatsfinanzierung der *parties in public office*, ihre Unterwerfung unter öffentliche und verfassungsgerichtliche Kontrolle und überhaupt um die Verbesserung von Transparenz.

Auch eine Stärkung des Bundespräsidenten durch Einsetzung von *pre-sidential commissions*⁶² und die Weigerung, parteilich patronierte Beamte zu ernennen, wird diskutiert; ebenso die Aktivierung der Kontrolle der Verfassungsgerichte, etwa durch *judicial activism* und durch Ausweitung der Klagemöglichkeiten. Das hat allerdings schon deshalb seine Grenzen, weil die Verfassungsgerichte vielfach von den Parteien abhängig bleiben. Das zeigt sich zum Beispiel bei der staatlichen Politikfinanzierung, deren Anwachsen das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis wohl eher gefördert als gebremst hat.⁶³

III. Entscheidungen in eigener Sache

Insgesamt liegt die Umsetzung der Vorschläge, welche die *partyness* des Staates (und der Gesellschaft) eindämmen sollen, in jedem Fall in der Hand der Parteien. Es handelt sich durchweg um Entscheidungen in eigener Sache. Bereits die Faktoren, welche die Macht der Parteien immer weiter ausgedehnt hatten, wurden von ihnen selbst bewirkt oder jedenfalls aufrechterhalten: die Verhältniswahl, die Parteienfinanzierung, die Ämterpatronage sowie die Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche (wie sie im selbst geschaffenen § 1 PartG scheinbar legitimiert wird). Deshalb sind die Chancen für ein Zurück gering. Es überrascht deshalb auch nicht, dass die genannten Vorschläge seit Jahrzehnten diskutiert werden, ihre Umsetzung aber meist gescheitert ist.

Liegt das Problem vielleicht noch tiefer? Besteht hinsichtlich der Regeln der Macht, um die es ja hier durchgehend geht, in Wahrheit gar kein halbwegs ausgewogener demokratisch-rechtsstaatlicher Prozess mehr,

weil die Parteien darüber letztlich in eigener Sache entscheiden?⁶⁴ Existiert ein solcher also nur noch kraft allgemeiner politischer Übereinkunft, die man, bei Strafe der Ächtung, nicht infrage stellen darf? *Gaetano Mosca* sprach diesbezüglich von „politischen Formeln“.⁶⁵

IV. Direkte Demokratie?

So gesehen, dürfte die direkte Demokratie, in der die Bürger auch politische Sachentscheidungen an sich ziehen können, das einzig wirksame Gegenmittel gegen ein Überhandnehmen von *partyness* darstellen. Besonders das Wahlrecht und die Politikfinanzierung und überhaupt die Regeln des Machterwerbs sollten für direkte Demokratie zugänglich gemacht werden. Die Einführung direkter Demokratie auf Bundesebene und ihre Stärkung auf Landes- und Kommunalebene dürften – gerade weil sie die Regeln des Machterwerbs der Alleinherrschaft der Parteien entzöge – allerdings auch nicht unbedingt bei allen Parteien auf Gegenliebe stoßen.

V. Wissenschaft: was tun?

Die Frage ist, wie die Wissenschaft sich in dieser Lage verhalten soll. Soll man schlicht die normative Kraft des Faktischen anerkennen? Müssen wir, da die Parteien nun einmal unerlässlich sind, auch ihre Auswüchse in Kauf nehmen – nach der Devise: „Dem Ochsen, der da drischt, soll man das Maul nicht verbinden“?⁶⁶ Soll deshalb auch die Wissenschaft sich mit Kritik zurückhalten, um das Vertrauen der Menschen in Staat und Parteien nicht zu gefährden? Oder soll sie dennoch gegen Fehlentwicklungen und Missbräuche ansprechen, um schädlichen Entwicklungen wenigstens ein

64 Hans Herbert von Arnim, Politikfinanzierung, Wahlrecht und legislative Manipulation, FS Krietele, 1997, S. 627 (637 ff.); ders., Wahlgesetze: Entscheidung des Parlaments in eigener Sache, 2009, S. 813 ff.; ders., Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsschränkenden Staatsparteien, JZ 2012, S. 505 ff.

65 *Gaetano Mosca*, Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, 1893, nach der 4. Auflage (1947) übersetzt von Franz Borkenau, 1950, S. 68 ff. Siehe auch Hans Herbert von Arnim, Das System, Taschenbuchausgabe 2004, S. 241 f.

66 In diesem Sinne spricht *Rupert Stettner* von „brauchbarer Illegalität“: *Rupert Stettner*, Parteienstaatlichkeit. Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44, S. 133.

61 Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 217; von Arnim (Fn. 50), S. 346 f.

62 *Wallow* (Fn. 17), S. 163.

63 von Arnim (Fn. 17), S. 393 ff.

wenig entgegenzuwirken? Schließlich hat es immer mal wieder Situationen gegeben, in denen Realität wurde, was gestern noch unmöglich erschienen war.

Ernst Fraenkel meinte jedenfalls, die Wissenschaft vom Staat und von der Politik sei

„kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten (...). Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die kraft gesellschaftlicher Konvention zu arcana societatis erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterlässt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die ‚man nicht spricht‘, habe ‚ihren Beruf verfehlt‘.“⁶⁷

Und für die Rechtswissenschaft gilt vielleicht nichts Anderes.

Parteien und Bürger – erreichen die Parteien noch die Bürger? Eine Analyse in demokratiepraktischer Absicht

Werner J. Patzelt

Wie auch immer die Frage zu beantworten ist, ob „die“ Parteien „die“ Bürger noch erreichen – eines ist gewiss: Die Bürger erreichen die Parteien sehr wohl und regelmäßig, nämlich am Wahltag!

A. Wahlen und Responsivität, Parteien und Repräsentation

Manche Parteien werden im Wahlkampf und am Wahltag von den Bürgern besonders schmerzlich getroffen: durch mangelnden Mobilisierungserfolg, durch Stimmenverluste, gar durch die Abwanderung von Wählern zu einer Partei, die im eigenen Lager konkurriert. So geht es der SPD seit langem mit den Stimmen für die Grünen oder für die Linke, und so geht es der CDU auf unabsehbare Zeit mit den Stimmen für die AfD. Zwar mögen solche Ergebnisse für eine einzelne Partei schlimm sein. Doch sie sind ganz im Sinn und Dienst der Demokratie. Parteien haben die Bürger nämlich zu repräsentieren, nicht aber wie eine an die Wahlen zu rufende Gefolgschaft zu behandeln; und verlieren Parteien den Kontakt zu jenen, die es in ihnen je besonderen politischen Überzeugungen und persönlichen Präferenzen zu vertreten gilt, so wird derlei Nachlässigkeit durch den verlässlichen institutionellen Mechanismus von Wahl und (verweigerter) Wiederwahl bestraft. Das ist auch gut, weil genau dadurch sichergestellt wird, dass die regierenden Parteipolitiker entweder nicht allzu weit oder nicht allzu lang von dem abweichen können, was die Regierten zu akzeptieren bereit sind. Und so lautet nun einmal die anschaulichste Realdefinition von Demokratie.

Kluge Parteien und ihre Anführer werden sich deshalb hinsichtlich ihrer – bisherigen oder neu erreichbaren – Wählerschaft sensibel und reaktionswillig verhalten. Dies wird „Responsivität“ genannt und stellt den Kern von Repräsentation dar.¹ Zwar sind Repräsentanten und Repräsen-

67 Ernst Fraenkel, in: ders., Reformismus und Pluralismus, 1973, S. 337 (344).

1 Siehe Hanna Fenichel Pitkin, The concept of representation, 1967.