

Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen a.D., Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig · Prof. Dr. Bernhard Stürer, Rechtsanwalt und Notar, FAVwR, Münster/Osnabrück

Aufsätze

Parteienstaat oder Parteiendemokratie?¹

Von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Der Begriff *Parteiendemokratie* hebt auf die Unverzichtbarkeit der Parteien in der modernen Massendemokratie ab, während der Begriff *Parteienstaat* auf die immer intensivere Aneignung staatlicher Macht und staatlicher Ressourcen durch die etablierten Parteien und die daraus resultierende Bürgerferne der staatlichen Politik hinweist. Die meisten Vorschläge, den Einfluss der Parteien zu beschränken, wurden nicht realisiert. Das beruht darauf, dass die Parteien nicht nur die fortschreitende »Partyness« des Staates selbst bewirken, sondern auch über mögliche Gegenmaßnahmen (und deren Verhinderung) letztlich in eigener Sache entscheiden. Zudem ist die Kontrolle der Parteienmacht durch Gewaltenteilung und Wettbewerb stark eingeschränkt. Angesichts dieses Dilemma stellt sich für Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft die Frage, ob sie sich der normativen Kraft des Faktischen beugen oder dennoch dagegen anschreiben sollen.

I. Überblick

1. Aufbauskizze

Nach der Klarstellung, was hier unter »Parteien« zu verstehen ist, ist auf die Begriffe »Parteienstaat« und »Parteiendemokratie« einzugehen. Dabei sollen einerseits Institutionen ins Auge gefasst werden, welche den Einfluss von Parteien in unserer Demokratie verstärken oder ihm Vorschub leisten. Zugleich sind die Auswirkungen dieser Entwicklung zu diskutieren. Darauf sollen mögliche Reformen benannt werden, die in die gegenteilige Richtung wirken könnten. Am Schluss stehen die Fragen nach der Beurteilung der Entwicklung und nach den Perspektiven der Wissenschaft. Insgesamt beschränke ich mich auf die Bundesrepublik.

2. Parteien

Zu den »Parteien« rechne ich hier nicht nur die Parteien im Sinne des Parteiengesetzes, sondern – mit Politikwissenschaftlern wie Richard Katz und Peter Mair – auch ihre Ableger im Staat, die sog. Parteien im Parlament und die sog. Parteien in der Regierung.² Denn in ihrer Entwicklung zeigt sich die »Verstaatlichung der Parteien« besonders deutlich. Auch die staatlich finanzierten parteinahen Stiftungen rechne ich den Parteien zu. Innerhalb der Parteien sind also mehrere Teilbereiche zu unterscheiden. Das macht bereits begrifflich deutlich, dass Parteien kein unitarischer Block sind.³

3. Parteienstaat und Parteiendemokratie

Den Begriff »Parteienstaat« hat Gerhard Leibholz in der Bundesrepublik salonfähig gemacht.⁴ Auch das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff schon früh übernommen⁵ – in Anlehnung an Leibholz, der Staatsrechtslehrer und einflussreicher Richter im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts war (1951–1971) und dort als Berichterstatter das Dezernat »Parlaments-, Parteien- und Wahlrecht« innehatte. Leibholz' »Parteienstaatsdoktrin« gebührt das Verdienst, die überkommene »Parteienprüderie«⁶ 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.⁷ Im Übrigen wird Leibholz' Theorie, die Staat, Parteien und Volk in eins setzt,⁸ heute weitgehend zurückgewiesen.⁹ In ihr meint die

1 Ergänzt und mit Nachweisen versehener Vortrag, den der Verfasser auf dem Symposium »Parteienstaat – Parteiendemokratie« des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung am 08.04.2016 in Düsseldorf unter dem Titel »Parteien und Staat« gehalten hat.

2 Z.B. Peter Mair, Party Organizations. From Civil society to the State, in: Katz/Mair (eds.), How Parties Organize, 1994, 1 (4). Übrigens hatte auch Radbruch schon Parlament und Regierung in einen weiten Parteienbegriff einbezogen: Gustav Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1930, 285 (290–294).

3 Siehe z.B. Maurizio Cotta, Defining Party and Government, in: Jean Blondel/Maurizio Cotta (eds.), The Nature of Party Government, 2000, 56 (71): Parties »are better viewed as »systems« than as monolythic actors.«

4 Gerhard Leibholz, z.B. in: Parteienstaat und Repräsentative Demokratie, DVBI 1951, 1.

5 BVerfGE 1, 208 (224): »Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.«

6 Radbruch, a.a.O., 293. S.a. S. 288.

7 Elmer E. Schachtschneider, Party Government, New York 1941, 1.

8 Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966, 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. Ferner Leibholz, 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.«

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

Historikerin Susanne Benöhr sogar faschistische Wurzeln zu erkennen.¹⁰

Der Inhalt der Begriffe »Parteienstaat« und »Parteiendemokratie« und ihr Verhältnis zueinander sind ziemlich unklar und umstritten. Manche gebrauchen die Begriffe synonym.¹¹ 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. Man beruft sich dabei auf eine wörtliche Auslegung des Art. 21 GG, welche Parteien auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes beschränkt, besonders auf Wahlen und die Besetzung von Parlament und Regierung, wobei die Ämterordnung und ihre uneigennützigke, auf parteiliche Neutralität beruhende Haltung aber gesichert bleiben sollen. In diese Richtung gehen wohl Ernst-Wolfgang Böckenförde¹² und Richard von Weizsäcker.¹³

Ich möchte mich hier allerdings nicht auf eine Definition von »Parteienstaat« und »Parteiendemokratie« festlegen. Vielmehr werde ich zunächst solche Institutionen benennen, die auf einem gedachten Kontinuum, in *Richtung* Parteienstaat gehen – und damit oft den Einfluss des Volkes, der Bürger, entsprechend schmälern. Sodann sind umgekehrt mögliche Elemente anzuführen, die in die gegenteilige Richtung deuten, also in Richtung Parteiendemokratie; sie tauchen in Reformvorschlägen immer wieder auf. Es geht um das Mehr oder Weniger, d.h., um den Grad an »partyness«, den die verschiedenen Elemente bewirken,¹⁴ also um die Intensität, mit der die Parteien ihr Regiment durchsetzen und der staatlichen Politik ihren Code des Erwerbs von Macht und Ressourcen aufdrücken.¹⁵

II. Parteienstaat

1. Wesentliche Elemente

Geht man von der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik aus, so zeigen sich mehrere institutionelle 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 den 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«.¹⁶

Hinzu kommen

- die staatliche Parteienfinanzierung, welche mit den Worten des Politikwissenschaftlers Klaus von Beymes zum »Einfallstor für den modernen Parteienstaat« geworden ist;¹⁷ die Bundesrepublik hatte sie 1959 als erstes europäisches Land eingeführt und sie mit den Worten Weizsäckers auf ein schlaraffenländisches Niveau gehoben.¹⁸
- Weiter ist die Ämterpatronage¹⁹ zu nennen, welche, jedenfalls in Form der Herrschaftspatronage, offensichtlich da-

rauf 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.«²⁰

- Ferner die Durchdringung fast aller gesellschaftlichen Bereiche durch die Partei.²¹

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 es vor allem um die (von der Politik-

10 Benöhr, Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz. Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre, 1999; dies., Gerhard Leibholz' Parteienstaatslehre im Spiegel des faschistischen Verfassungsrechts, Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken 81 (2001), 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.

11 Überblick z.B. bei Foroud Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, 240 ff.

12 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 37 vom 14.02.2000, S. 3: Es geht um »die Rückbildung des Parteienstaats zu einer lebendigen Parteiendemokratie.« S.a. ders., in: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Volk oder Parteien – Wer ist der souverän?, Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 20.06.2000, 17–22.

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

14 S.a. Richard Katz, Party Government: A Rationalistic Conception, in: Francis G. Castles/Rudolf Wildenmann (eds.), Visions and Realities of Party Government, 1986, 31 (42 ff.). Ferner Dieter Grimm, Politische Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, 599 (613, Rdnr. 24): »Die Frage nach dem Standort der Parteien [spitzt sich] auf den Grad ihrer Inkorporation in den Staat zu.«

15 Dieter Grimm, Die Verfassung und die Politik, 2001, 159: »Machtgewinn und Machterhalt bilden gewissermaßen den Code, auf den das politische System und seiner Hauptakteure, die politischen Parteien, programmiert sind.«

16 Ernst Gottfried Mahrenholz, Eigeninteressen von Parteien, in: Martin Morlok/Ulrich von Alemann/Heike Merten (Hrsg.), Gemeinwohl und politische Parteien, 2008, 108 (109).

17 Klaus von Beyme, 30 Jahre Parteiengesetz – zum Stand der Parteienforschung, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 44 (50).

18 Von Weizsäcker, 132. Näheres bei 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.

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

20 Roman Herzog, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, 34. – Stefanie John und Thomas Poguntke (Party Patronage in Germany: The Strategic Use, in: Peter Kopecky/Peter Mair/Maria Spirova (eds.), Party Patronage and Party Government in European Democracies, Oxford 2012, 121 ff.) relativieren das Problem 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.

21 Von Weizsäcker, 146 f.: »Der Einfluss der Parteien geht ohnehin 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.«

wissenschaft so genannten) »Regeln des Machterwerbs«²² geht.

2. Auswirkungen

a) Schwächung der Gewaltenteilung

Was die Auswirkungen intensiver »partyness« anlangt, ist zunächst festzustellen, dass die klassische Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament in der parlamentarischen Demokratie geschwächt ist. Regierung und die sie tragenden Regierungsfractionen gehören denselben Parteien an und ziehen deshalb politisch regelmäßig am selben Strang.²³ Der mangelnde Gegensatz 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 kontrollieren können. Die Verleihung solcher Ämter an Abgeordnete 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 z.B. 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.«²⁴

Parteien besitzen nicht nur das Quasi-Monopol für die Beschaffung bezahlter 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* vorwärtszukommen.²⁵ Diese Zusammenhänge bieten eine Erklärung für die »Verbeamtung« von Parlamenten und Parteien,²⁶ fördern ihrerseits aber wiederum parteilicher Ämterpatronage. So droht auch die Gewaltenteilung zwischen Politik und öffentlichem Dienst²⁷ zu erodieren, so dass es zu einer gewissen Symbiose von öffentlichem Dienst, Parteien und Parlamenten kommen kann.

b) Erosion des Parteien-Wettbewerbs

Angesichts der Schwäche der Gewaltenteilung richtet sich der Blick auf den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien. Er gilt als wichtigstes Instrument, den Machthunger der Parteien zu zähmen, ihr Wirken auf die Wünsche der Bürger auszurichten und damit ein zentrales Postulat der Demokratie zu sichern.²⁸

aa) Schwächung

Doch auch der Wettbewerb zwischen den Parteien ist geschwächt, einmal bereits dadurch, dass Regierungen in der parlamentarischen Demokratie und auf Grund 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 durchzubekommen. Zudem werden sich die etablierten Parteien im Kampf um den Medianwähler in der politischen Mitte immer ähnlicher. Das wird

exemplarisch deutlich am Kurs von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Sie hat z.B. mit der Eurorettung, der (letzten) Energiewende und der Flüchtlingspolitik ihre CDU praktisch zur besseren SPD und zu besseren Grünen gemacht.

bb) Völliger Ausschluss

Noch stärker wird der Wettbewerb gemindert, wenn es um die Sicherung der gemeinsamen Interessen der Berufspolitiker im Parlament geht. Sie bilden die sog. politische Klasse,²⁹ die an den Schalthebeln der Macht sitzt und dort direkt über ihre Statusinteressen entscheiden kann. Regierungs- und Oppositionsfractionen pflegen – über die Partei- und Föderalismusgrenzen hinweg – gemeinsame Sache miteinander zu machen,

- wenn es um die für sie günstige Ausgestaltung des Status von Abgeordneten, Fraktionen, Parteien und parteinahen Stiftungen geht
- oder wenn sie neue Parteien durch Sperrklauseln bei Wahlen ausschließen
- oder Ämterpatronage toleriert werden soll.

Hier handelt die politische Klasse mit den Worten von Beymes als »Interessengruppe für sich selbst«.³⁰ Ihr kollektives Interesse gilt, wie der Politikwissenschaftler Klaus Stolz formuliert, ihrer Selbsterhaltung und der Absicherung ihrer Privilegien sowie ihrer Autonomie gegenüber Bürgern und Gesellschaft.³¹

Bei der gemeinsamen Sicherung des Status wird der Wettbewerb weitgehend beseitigt. Denn gewisse Kontrollen, die sonst immerhin noch bestehen, werden nun ausgehebelt:

- 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, eben weil diese mit von der Partie ist;

22 Rudolf Wildenmann, Regeln der Machtbewerbung, Kölner Antrittsvorlesung 1963; ders., in: Mühleisen (Hrsg.), Das Geld der Parteien, 1986, 80 (82); Michael Greven, Die Parteien in der politischen Gesellschaft sowie eine Einleitung zur Diskussion über die »allgemeine Parteientheorie«, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, 277 (290).

23 BVerfGE 102, 224 (236). BVerfGE 102, 224 (236).

24 Mahrenholz, Eigeninteressen, 117.

25 Ulrich Pfeiffer, Eine Partei der Zeitreichen und Immobilien, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1997, 392 ff.

26 Von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbst bezogen und abgehoben, 1997, 232 ff. m.w.N.

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

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

29 Z.B. Klaus von Beyme, die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, 30 ff.; von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, 1997; Jens Borchert (Hrsg.), Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999.

30 Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, 31.

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

- die Kontrolle durch 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 oft gezielt verborgen werden.

cc) Kartellparteien

Die Ausschaltung des Wettbewerbs geht – nach Richard Katz und Peter Mair³² – Hand in Hand mit einer Entwicklung westlicher Demokratien (in Europa) hin zu einem System von Kartellparteien. Die Unbedingtheit des Strebens nach dem Wahlsieg schwinde; stattdessen werde es für die Parteien zunehmend wichtiger, ihren Status auch im Falle einer Wahlniederlage möglichst zu halten.³³ Beispiele könnten bei uns die Vollamentation auch von Landtagsabgeordneten sein³⁴ und finanzielle Zulagen für Fraktions- und Parlamentsfunktionäre.³⁵

Ausdruck dieser Entwicklung ist auch die Umschichtung der finanziellen und personellen Ressourcen der Parteien auf die sog. *parties in public office*, die eine Verlagerung der partei-internen Gewichte und politischen Aktivitäten hin zu den üppigeren Ressourcen zur Folge hat. Bundestagspräsident Norbert Lammert räumt denn auch etwa hinsichtlich der Fraktionen ein, dass diese die Politik der Parteien ganz wesentlich bestimmen.³⁶

Die Gewichtsverlagerung zeigt sich – neben den Fraktionen – auch in der Entwicklung von Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen. 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.³⁷ Diese war anfangs ähnlich rasch hochgeschwemmt, bis sie in den Sechzigerjahren begrenzt und öffentlich kontrolliert wurde.³⁸

Darin liegt zugleich eine Diskriminierung von außerparlamentarischen Parteien. Ihre Benachteiligung zeigt sich etwa am Beispiel der Stiftungsfinanzierung und dort besonders im Vergleich der AfD mit der FDP. Während die Friedrich-Naumann-Stiftung auch nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag bei der Wahl 2013 weiterhin staatlich alimentiert wird, kommt die AfD, die damals praktisch das gleiche Wahlergebnis erzielte, nach der sog. Gemeinsamen Erklärung der Stiftungen von 1998 nicht in den Genuss einer staatlichen Stiftungsfinanzierung. Hinzu kommt, dass eine Stiftung nach jenem selbst gemachten Reglement erst dann subventioniert wird, wenn die Mutterpartei zweimal hintereinander im Bundestag vertreten war. Deshalb erhält eine Stiftung der AfD, selbst wenn diese und die FDP 2017 die Sperrklausel überwinden sollten, frühestens 2021 staatlichen Mittel, während die Naumann-Stiftung während der ganzen acht Jahre von 2013–2021 weiterhin subventioniert wird.

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

Parteien erleichtert wird und außerparlamentarische Parteien diskriminiert werden.³⁹

dd) Erstarken populistischer Parteien

Dennoch kann die dargestellte Entwicklung insgesamt das Aufkommen neuer Parteien begünstigen. Katz und Mair haben selbst darauf hingewiesen, dass die Entwicklung von Kartellparteien dem Erstarken populistischer Parteien, die gegen »das System« Front machen, Vorschub leisten könne.⁴⁰ 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.⁴¹

c) 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 politischen Kartellierung neuerdings, ganz ungeschminkt, »undemokratisch.«⁴² Jens Borchert sieht einen Teufelskreis: Die Existenz und das Wuchern der politischen Klasse und ihre Abschottung beschnitten den Bürgern ihre politische Mitwirkung; das frustrierte und entfremde, worauf die politische Klasse mit umso größerer Abschottung reagiere und damit die Politikverdrossenheit der Bürger erst recht vertiefe.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht fürchtet, der Eindruck von »Selbstbedienung« der politischen Klasse könne

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

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

34 Von Arnim, die Mär vom Landtagsmandat als Fulltimejob, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2005, 247 ff.

35 von Arnim, *Der Verfassungsbruch. Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen*, 2011.

36 So in einem Vortrag auf dem in Fußnote 1 genannten Symposium.

37 So stiegen die Zuschüsse an Fraktionen des Bundestags von 1968–2015 auf das 35Fache: 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 33Fache: von 10,1 Millionen DM auf 172,5 Millionen €. Nimmt man noch die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen hinzu, so stiegen diese von 1968–2015 auf das 25Fache: 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 1968–2015 nur auf das 6,7 Fache gestiegen ist (von 47,3 Millionen DM auf 149 Millionen €) weit hinter sich gelassen.

38 Von Arnim, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Ausgabe 1996, 77 f.

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

40 Katz/Mair, *A Restatement*, 2009, 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.«

41 Siehe zum Beispiel Heiko Biehl, *Noch vertrauenswürdig? Konzept und Empirie des gesellschaftlichen Vertrauens in politische Parteien*, in: Oskar Niedermayer/Benjamin Höhne/Uwe Jun (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*, 2013, 67 ff.

42 Katz/Mair, *A Restatement*, 2009, 759. – 1995 hatte eine solche Wertung noch gefehlt. Damals hatten Katz und Mair noch eine Neufassung des normativen Demokratiemodells empfohlen: Katz/Mair, *Party Politics* 1995, 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.«

43 Jens Borchert, *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, 2003, 40 f., 59, 63, 132.

das Ansehen der Parteien schwächen und damit tendenziell auch deren Fähigkeit mindern, ihre Aufgaben zu erfüllen.⁴⁴ Michael Greven bemerkt, die Parteien verfügten über einen zentralen Aspekt der Souveränität, indem sie nicht nur die entscheidenden Spieler seien, sondern im Kampf um die Macht auch beherrschenden Einfluss auf die Festlegung der Spielregeln besäßen.⁴⁵

Leibholz selbst hatte, falls die Verankerung der Parteien im Volk nicht gelinge, vor einer Entartung des Parteienstaats gewarnt.⁴⁶ Nicht weniger deutlich waren die Warnungen etwa des Politikwissenschaftlers Dolf Sternberger⁴⁷ und von SPD-Politikern wie Herbert Wehner,⁴⁸ 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.⁴⁹

III. 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 verhalten, geht es hauptsächlich darum, das Volk zu aktivieren. Je mächtiger das eine, desto ohnmächtiger meist das andere.

1. Fundamentale Reformen?

Zunächst seien Beispiele für eher fundamentale Reformvorschläge genannt. Da ist einmal die Einführung der relativen Mehrheitswahl, welche die Bestimmung der Abgeordneten und, da die Mehrheitswahl meist Koalitionen erübrigt, auch die Bestimmung der Regierung den Wählern in die Hand gibt.⁵⁰ 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.⁵¹ Vorgeschlagen wurde auch, entsprechend der Weimarer Reichstagswahl die Größe der Parlamente je nach Wahlbeteiligung variieren zu lassen⁵² oder zeitliche Begrenzungen (term limits) für Amtsträger einzuführen.⁵³

Ferner zu nennen ist die Präsidialdemokratie, in der die Bürger den Regierungschefs 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,⁵⁴ welche auf Landesebene ja jetzt schon eröffnet ist. In vielen Ländern wurde die Direktwahl der Bürgermeister mit Volksentscheiden – oder ihrer glaubwürdigen Androhung – durchgesetzt.⁵⁵ Drittens ist auch auf Bundesebene – ganz ohne verfassungsrechtliche Änderungen – faktisch ein Trend zur Präsidentialisierung zu beobachten, wie Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler übereinstimmend diagnostizieren.⁵⁶ Hier sind z.B. 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 weiter schwinden lassen.⁵⁷ Das findet seine Entsprechung auch im Ausbau des Kanzleramts.

2. Weniger weit gehende Änderungen?

Weniger tief greifende Reformvorschläge betreffen z.B. Änderungen des Wahlrechts bei Beibehaltung der Verhältniswahl: Hierher gehört zunächst die – vom Bundesverfassungsgericht angemahnte⁵⁸ und auch von Bundestagspräsident Lammert immer wieder geforderte⁵⁹ – Reform des völlig undurchsichtigen derzeitigen Bundestagswahlrechts mit der drohenden Explosion der Zahl der Mandate. Dann die Einführung von Vorwahlen,⁶⁰ wie sie etwa auch Franz Müntefering vorgeschlagen hatte, und flexiblen Listen,⁶¹ die Senkung oder Beseitigung von Sperrklauseln (wie sie die Verfassungsgerichte bei Kommunal- und Europawahlen inzwischen durchgesetzt haben⁶²) oder die Einführung einer Alternativstimme.⁶³

44 BVerfGE 85, 264 (290).

45 Greven, Stand und Perspektiven der Parteienforschung, 292.

46 Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedruckt in: Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966, 247 f.

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

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

49 Morlok, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, MIP 4/1994, 53–66; ders., Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, 53–71. Siehe – neben vielen anderen – auch Peter Michael Huber, Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems – Wie tragfähig ist das Grundgesetz, JZ 1994, 689 (692 ff.).

50 Siehe z.B. von Arnim, Mehrheitswahl und Partizipation, in: Gerd Strohmeier (Hrsg.), Wahlsystemreform, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Sonderband 2009, 183 ff.

51 Volker Best, Komplexe Koalitionen, perplexer Wähler, perforierte Parteiprofile. Eine kritische Revision jüngerer Befunde zur deutschen Koalitionsdemokratie und ein Reformvorschlag, ZParl 2015, 82 (97 ff.).

52 Z.B. von Arnim, Das System, 2001, 345 f.

53 Z.B. von Arnim, Volksparteien ohne Volk, 2009, 33.

54 von Arnim, Systemwandel durch Direktwahl des Ministerpräsidenten?, Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, 2004, 371; Jan L. Backmann, Direktwahl der Ministerpräsidenten, 2006.

55 Von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der Neunzigerjahre, DÖV 2002, 585 ff.

56 Peter M. Huber, Regierung und Opposition, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., 2005, § 47 Rdnr. 6 ff.; Thomas Poguntke/Paul Webb (eds.), Presidentialisation of Politics, 2005. S.a. von Arnim, Parteien im Wandel, 2011, 31–33.

57 Elmar Wiesendahl, Der Parteienstaat im Wandel der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Sebastian Bukow/Uwe Jun/Oskar Niedermayer (Hrsg.), Parteien in Staat und Gesellschaft, 2016, 15 (419). S.a. schon ders., Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: David Gehne/Tim Spier (Hrsg.), Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?, 2010, 92 ff.

58 BVerfG, Urteil vom 03.07.2008, Abs.-Nr. 144: Der Gesetzgeber sei 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.«

59 Siehe z.B. Daniel Friedrich Sturm, Lammert will Aufblähung des Bundestags verhindern, Die Welt v. 12.04.2016.

60 Z.B. von Arnim, Das System, 2001, 352 f.

61 Von Arnim, Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar, JZ 2002, 578; ders., Wahl ohne Auswahl, ZRP 2004, 115.

62 Z.B. BVerfGE 129, 300; 135, 259.

63 Siehe dazu das vom Verfasser angestrebte Wahlprüfungsverfahren gegen die Bundestagswahl 2013:

<http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/KlagenBVG/Klageschriftvom13.09.2013.pdf>

Hinsichtlich der Bezahlung von Parlamentsabgeordneten geht es etwa darum, sie nicht mehr alle gleich hoch zu besolden, sondern sie für den Einkommensverlust zu entschädigen, den sie durch Übernahme des Mandats erleiden,⁶⁴ womit die Abhängigkeit von den Parteien gemindert werden soll. Oder es wird die Abschaffung der sog. Parteisteuer gefordert.⁶⁵ Für die Parteienfinanzierung wurde vorgeschlagen, einen Bürgerbonus einzuführen, der die Wähler direkt darüber entscheiden ließe, welche Partei wieviel Staatsgeld erhält.⁶⁶ 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 presidential commissions⁶⁷ 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 oft wohl eher gefördert als gebremst hat.⁶⁸

3. Entscheidungen in eigener Sache

Insgesamt liegt die Umsetzung der Vorschläge, welche die »partyiness« des Staates (und der Gesellschaft) eindämmen sollen, so oder so in der Hand – der Parteien. Es handelt sich durchweg um Entscheidungen in eigener Sache. Bereits die Elemente, welche die Macht der Parteien immer weiter ausgedehnt hatten, wurden von ihnen selbst bewirkt oder jedenfalls aufrechterhalten: die Verhältniswahl mit starren Listen, die Parteienfinanzierung und 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 unterblieben 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?⁶⁹ 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«?⁷⁰

4. Direkte Demokratie?

So geschen, dürfte die direkte Demokratie, in der die Bürger auch politische Sachentscheidungen an sich ziehen können,

das einzige wirksame Gegenmittel gegen ein Überhandnehmen von »partyiness« darstellen.⁷¹ 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 entzögen – allerdings auch nicht unbedingt bei allen Parteien auf Gegenliebe stoßen.

IV. Wissenschaft: was tun?

Wie soll die Wissenschaft sich in dieser Lage verhalten? Soll sie schlicht die normative Kraft des Faktischen anerkennen? Muss sie, 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.«⁷² 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 anschreiben, um schädlichen Entwicklungen wenigstens ein 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 zurückgeschreckt, Vorgänge, die Kraft gesellschaftlicher Konvention zu arca 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«.⁷³ Und für die Rechtswissenschaft gilt vielleicht nichts anderes.

64 Von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Neuausgabe 1996, 241 f.

65 Von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 312 ff.

66 Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, 217; von Arnim, Das System, 346 f.

67 Von Weizsäcker, 163.

68 Von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Neuausgabe 1996, 393 ff.

69 Von Arnim, Politikfinanzierung, Wahlrecht und legislative Manipulation, Festschrift Kriele, 1997, 627 (637 ff.); ders., Wahlgesetze: Entscheidung des Parlaments in eigener Sache, 2009, 813 ff.; ders., Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien, JZ 2012, 505 ff.

70 Gaetano Mosca, Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, 1893, nach der 4. Aufl. (1947) übersetzt von Franz Borkenau, 1950, 68 ff. S.a. von Arnim, Das System, 2001, 241 f.

71 Z.B. von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, 167–302.

72 In diesem Sinne spricht Rupert Stettner von »brauchbarer Illegalität«: Stettner, VVdStRL 44, 133.

73 Fraenkel, in: ders., Reformismus und Pluralismus, 1973, 337 (344).