

# Politische Parteien im Wandel

Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden  
Staatsparteien – und was daraus folgt

Von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2011 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-13734-3 (Print)

ISBN 978-3-428-53734-1 (E-Book)

ISBN 978-3-428-83734-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die politischen Parteien haben, von der Öffentlichkeit fast unbemerkt, einen grundlegenden Wandel erfahren. Vom Steuerzahler alimentiert, flankiert von den noch sehr viel großzügiger subventionierten Fraktionen und unterstützt von einem Heer staatsfinanzierter Abgeordnetenmitarbeiter und Nutznießern parteilicher Patronage, entwickeln sie sich allmählich von den Bürgern weg zu regelrechten Staatsparteien. Die Richtung der parteilichen Willensbildung dreht sich um: Statt auch von unten erfolgt sie immer mehr nur noch von oben. Kleinere außerparlamentarische Konkurrenten bleiben von den kräftig sprudelnden Quellen an Geld und Posten ausgeschlossen. Mit demokratischen Grundsätzen ist das nicht mehr vereinbar und verlangt nach Konsequenzen. Die grundsätzliche Berechtigung von Fraktionsfinanzierung und Abgeordnetenassistenten soll allerdings keineswegs in Frage gestellt werden. Es geht nicht um das Ob, sondern um das Wie, um das Wieviel und Wofür. Das zentrale Problem der ganzen Entwicklung ist die mangelnde Kontrolle bei gleichzeitig leichter Verfügbarkeit der Mittel und großer Versuchung zum Missbrauch.

Das vorliegende schmale Bändchen setzt eigene Arbeiten über die Finanzierung von Fraktionen (*Der Verfassungsbruch*, 2011) und Abgeordnetenmitarbeiter (*Abgeordnetenmitarbeiter: Reservearmee der Parteien?*, Die Öffentliche Verwaltung 2011, S. 345 ff.) fort, stellt sie in den größeren Zusammenhang der politikwissenschaftlichen Forschungen über Parteienwandel, unterzieht sie einer sorgfältigen juristischen Wertung und zeigt die Klagemöglichkeiten für entmündigte Bürger und diskriminierte Parteien auf. Einen Schnellüberblick über das Thema geben das Inhaltsverzeichnis am Anfang und die Zusammenfassung am Ende.\*

Speyer, im August 2011

*Hans Herbert von Arnim*

---

\* *Elmar Wiesendahl* danke ich sehr herzlich für die Durchsicht einer früheren Fassung des Textes und für wertvolle Hinweise, *Joachim Wieland* für die hilfreiche Kommentierung des verfassungsprozessualen Abschnitts. Alle verbliebenen Mängel gehen natürlich zu meinen Lasten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Parteien: der formal-juristische Ausgangspunkt</b> .....	11
<b>B. Privilegien der Macht</b> .....	12
I. Staatliche Zweige der Parteien: Finanzexplosion der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen .....	12
1. Staatsfinanzierung der Fraktionen: vervierhundertfünzigfach .....	12
2. 10.000 Abgeordnetenmitarbeiter .....	13
3. Parteistiftungen: über 300 Millionen Euro .....	15
4. Kontrolldefizite bei scheinbar grenzenlosem Bedarf .....	16
a) Selbstbewilligung – leicht gemacht .....	16
b) Instrumente des Machterhalts .....	16
c) Parteien: Opfer oder Täter? .....	17
5. Auf der Überholspur: die Parteien im Parlament .....	17
6. Unzureichende Verwendungskontrolle .....	18
a) Auch hier: Entscheidung des Parlaments in eigener Sache .....	18
b) Verfassungswidrige Extra-Diäten .....	19
7. Exkurs: Parlamentsverwaltungen .....	19
II. Weitere Privilegien der Macht .....	20
1. Ämterpatronage .....	20
2. Bestimmung der Abgeordneten .....	22
3. Ochsentour, Verbeamtung der Parteien und Parlamente .....	22
4. Ausschluss von Konkurrenz .....	23
III. Privilegien ohne Funktion? .....	24
<b>C. Verlagerung von Aufgaben der Parteien auf ihre potenten staatlichen Zweige</b> .....	25
I. Funktionale Äquivalente zur Parteienfinanzierung .....	25
1. Aufgabenverlagerung .....	25
2. Fälle anerkannter Rechtswidrigkeit .....	27
3. Parteisteuern .....	28
II. Bestätigung der Verlagerung durch die historische Entwicklung .....	30
III. Exkurs: Parteien in der Regierung .....	31
IV. Ämterpatronage, Beckett-Effekt und Gemeinwohlbindung .....	33
<b>D. Auf dem Weg zu Staatsparteien</b> .....	35
I. Der Wandel der Parteien: die politikwissenschaftliche party-change-Forschung .....	35

II.	Erweiterung des Begriffs: Parteien im materiellen Sinne .....	38
III.	Umfragen und Medien als Ersatz? .....	39
IV.	Reanimation der Parteibasis? .....	40
V.	Politikwissenschaft und Staatsrechtslehre: unterschiedliche Sichtweisen und Erkenntnisinteressen .....	40
VI.	Parteien im Parlament: zwischen allen Stühlen .....	42
<b>E.</b>	<b>Beurteilungsmaßstäbe</b> .....	<b>44</b>
I.	Der rechtswissenschaftliche Ansatz .....	44
II.	Öffentlichkeit .....	45
III.	Missbrauchsverbot und Gemeinwohlgebot .....	46
IV.	Freiheit vom Staat bzw. Bürgernähe .....	47
	1. Der missverständliche Grundsatz .....	47
	2. Relative Obergrenze .....	48
	3. Absolute Obergrenze .....	48
	4. Gesellschaftsnahe Ausgestaltung der Staatsfinanzierung .....	49
	5. Innere Demokratie .....	50
V.	Politische Gleichheit der Bürger und Abgeordneten sowie Chancengleich- heit der Parteien .....	50
	1. Der Grundsatz .....	50
	2. Gleichheit der Diäten .....	51
	3. Die Schwelle von 0,5 bzw. 1 Prozent für die Beteiligung an der staat- lichen Parteienfinanzierung .....	51
	4. Die Beteiligung sämtlicher Parteien an der steuerlichen Begünstigung von Beiträgen und Spenden .....	52
	5. Beteiligung unabhängiger Kandidaten an der Staatsfinanzierung .....	53
	6. Fünf-Prozent-Klausel im Kommunalwahlrecht: verfassungswidrig .....	53
	7. Chancengleichheit bei der Ämterbesetzung .....	54
<b>F.</b>	<b>Zuschneidung der Maßstäbe auf die Parteien im Parlament und ihre außerparlamentarischen Konkurrenten</b> .....	<b>56</b>
I.	Das explosive Wachstum: Mutter der Probleme .....	56
II.	Bisher keine Anwendung der Maßstäbe .....	56
	1. Öffentlichkeit .....	57
	2. Bürgernähe .....	58
	3. Chancengleichheit .....	59
	a) Ausschluss kleiner Konkurrenzparteien .....	59
	b) Bevorzugung von Abgeordneten im innerparteilichen Wettbewerb ..	60
III.	Verfassungsrechtliche Konsequenzen für die Parteien im Parlament .....	60
	1. Öffentlichkeit .....	60
	a) Bewilligung für Fraktionen und Parteistiftungen .....	60
	b) Abgeordnetenmitarbeiter .....	62

c) Rechenschaft über die Verwendung .....	63
2. Missbrauchsverbot und Gemeinwohlgebot .....	63
3. Bürgernähe .....	65
a) Absolute Obergrenze .....	65
b) Relative Obergrenze .....	66
4. Zwischenergebnis .....	68
5. Wettbewerbsverzerrungen .....	69
IV. Kontrollinstanzen .....	69
1. Die Durchsetzungsfrage .....	69
2. Das Volk selbst .....	70
3. Verfassungsgerichte: wer ist befugt, zu klagen? .....	70
4. Rechnungshöfe .....	73
<b>G. Zusammenfassung</b> .....	<b>74</b>
<b>Anhang</b> .....	<b>77</b>
Tabelle 1: Zahlungen an Abgeordnetenmitarbeiter des Bundes 1969–2011 .....	78
Tabelle 2: Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern Ende Dezember 2010 .....	80
Tabelle 3: Zahlungen an Abgeordnetenmitarbeiter in Bayern 1981–2011 .....	81
Tabelle 4: Bezahlung von Abgeordnetenmitarbeitern in Bund und Ländern 2010 (Globalbewilligungen) .....	83
Tabelle 5: Zahlungen an Abgeordnetenmitarbeiter in Nordrhein-Westfalen 1979–2011 .....	84
Tabelle 6: Abgeordnetenmitarbeiter. Gesetze und Richtlinien .....	86
Tabelle 7: Fraktionsfinanzierung 2010. Vergleich von Ländern mit und ohne gesetzliche Nennung der Höhe .....	88
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>89</b>