

Schriften zum Parteienrecht
und zur Parteienforschung

52

Martin Morlok/Thomas Poguntke/Ewgenij Sokolov (Hrsg.)

Parteienstaat – Parteiendemokratie



Nomos

Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos †

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Prof. Dr. Martin Morlok

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Prof. Dr. Dian Schefold

in Verbindung mit dem Institut für Deutsches und
Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
(PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Band 52

Martin Morlok/Thomas Poguntke/Ewgenij Sokolov (Hrsg.)

Parteienstaat – Parteiendemokratie



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-4694-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-8924-3 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Dieser Band geht zurück auf das Parteiwissenschaftliche Symposium des *Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung* (PRuF) aus Anlass seines 25-jährigen Bestehens im Jahre 2016. Das Institut blickt seit seiner Gründung im Jahre 1991 durch Prof. Dr. Dmitris Tstatsos† ungeachtet mehrerer Ortswechsel auf eine Erfolgsgeschichte zurück. Als interdisziplinäre zentrale wissenschaftliche Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf hat sich das PRuF den Fragen des politischen Prozesses verschrieben. Hierzu gehören die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Parteien-, Parlaments- und Wahlrecht ebenso wie politikwissenschaftliche Parteien-, Parlaments-, und Wahlforschung. Neben der, ebenfalls im internationalen Vergleich betriebenen, Grundlagenforschung sieht das Institut seine Aufgabe auch in der Auseinandersetzung mit aktuellen Problemen. All dies ermöglicht dem PRuF die disziplinenübergreifende Beschäftigung mit der Demokratietheorie im Ganzen.

So nahmen wir uns das Jubiläum zum Anlass, zentrale Fragen betreffend die Rolle politischer Parteien im demokratischen Gefüge zum Gegenstand zu machen. Im Titel des Symposions und dieses Tagungsbandes ist die Spannung zwischen dem negativ konnotierten Begriff „Parteienstaat“ und dem eher positiv wahrgenommenen Begriff der „Parteiendemokratie“ angelegt. Einerseits sind politische Parteien mangels tauglicher Alternative unerlässliche Akteure in demokratisch organisierten Staaten. Andererseits ist Volksherrschaft als Grundidee der Demokratie nur dann gewährleistet, wenn rechtliche und tatsächliche Rahmen gegeben sind, die einen Willensbildungsprozess von unten nach oben sichern, die politischen Parteien also ihre Repräsentationsaufgabe wahrnehmen.

Der Erfolg einer parteigetragenen Demokratie hängt davon ab, dass die Parteien die Ideen, Überzeugungen wie auch Befürchtungen der Bürger aufnehmen und in die institutionellen staatlichen Entscheidungsprozesse einspeisen. Wenn Defizite auftreten, haben die Bürger einerseits die Möglichkeit, ihrem Unmut durch Protest- oder gar Gewaltaktionen Luft zu verschaffen. Andererseits können sich diese durch Partizipation in bereits bestehenden Parteien oder durch Neugründung Gehör verschaffen. So betrachtet bescheinigt das Erstarken neuer Parteien der Parteiendemokratie Lebenskraft. Die politische Missstimmung der Bevölkerung macht sich nämlich dann in der Parteipolitik bemerkbar und nicht etwa in Gewaltakten. Aus parteitheoretischer Sicht handelt es sich also nicht um ein Krisensymptom der Parteiendemokratie, sondern eher um ein Zeichen ihres Funktionierens.

Vorwort

Für die finanzielle Förderung durch die Gesellschaft von Freunden und Förderern der HHU sind wir sehr dankbar. Ohne diese freundliche Unterstützung wäre das gutbesuchte Symposium nicht möglich gewesen. Ganz besonderer Dank der Herausgeber gilt natürlich den Autorinnen und Autoren für das beim Symposium und bei der Erstellung dieses Tagungsbandes aufgebrachte Engagement. Wie bei allen Werken dieser Natur, ist der organisatorische und redaktionelle Arbeitsaufwand nicht ohne tatkräftige Unterstützung zu bewältigen. Nicht zuletzt danken wir also den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts – namentlich erwähnt seien *Andrea Holtermann*, *Gloria Thimm*, *Dr. Alexandra Bäcker* und *Denis Küppers*, ohne deren Hilfe und großen Einsatz weder Tagung noch Sammelband zu realisieren gewesen wären.

Düsseldorf, im Sommer 2017

Martin Morlok

Thomas Poguntke

Ewgenij Sokolov

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Rolle der Parteien im politischen Gesamtgefüge

Parteien und Staat 9
Hans Herbert von Arnim

Parteien und Bürger – erreichen die Parteien noch die Bürger? 25
Werner J. Patzelt

Wer ist die Partei?

Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit
von Partei und Fraktion 39
Sophie Schönberger

Die Möglichkeit des freien Mandats 59
Hans Hugo Klein

Funktionsdefizite

Funktionen politischer Parteien und deren Abbildung im Recht.
Zu den Grenzen einer organisationsrechtlichen
Funktionsbeschreibung politischer Parteien 69
Julian Krüper

Innerparteiliche Demokratie

Bock oder Gärtner? Innerparteiliche Demokratie und Prüfung von
Parteiausschlüssen durch staatliche Gerichte. Zugleich zu
Kammergericht Berlin vom 10.9.2013, Az. 7 U 131/12 95
Sebastian Roßner

Inhaltsverzeichnis

Alte und neue Probleme der innerparteilichen Demokratie 123
Klaus Detterbeck

Innerparteiliche Demokratie in der Piratenpartei: Alter Wein in neuen
Schläuchen 143
Oskar Niedermayer

Festvortrag

Über den Wert der politischen Partei 155
Norbert Lammert

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 des Dezernat Parlaments-, 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/Maihofer/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; *dies.*, *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 parteiliche 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 Machterhalt 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 *Weizsäcker* 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 wundeste(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 Regierungsfractionen gehören denselben Parteien an und ziehen deshalb politisch regelmäßig am selben Strang.²² 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

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 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.“

21 *Rudolf Wildenmann*, Regeln der Machtwerbung, Kölner Antrittsvorlesung 1963; *ders.*, in: Mühleisen/Ipsen (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 Parteientheorie“, 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 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* 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 Machthunger 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 Statusinteressen 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 Wettbewerbshüter 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 schwinde; stattdessen werde es für die Parteien zunehmend wichtiger, ihren Status auch im Falle einer Wahlniederlage möglichst zu halten.³² Beispiele könnten bei uns die Vollalimentation 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 – Gefräßige 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 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.³⁵ Diese war anfangs ähnlich rasch hochgeschwellt, 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 Dreiunddreißigfache: 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.