

HANS PETER BULL

Die Krise der
politischen Parteien

Mohr Siebeck

Hans Peter Bull

Die Krise der politischen Parteien



Hans Peter Bull

Die Krise der politischen Parteien

Eine Streitschrift

Mohr Siebeck

Hans Peter Bull, geboren 1936; 1978–83 Bundesbeauftragter für den Datenschutz; 1988–95 Innenminister des Landes Schleswig-Holstein; Professor em. für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Universität Hamburg.

ISBN 978-3-16-159463-2 / eISBN 978-3-16-159464-9
DOI 10.1628/978-3-16-159464-9

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Manuskript dieser Schrift war abgeschlossen, als in Europa die Corona-Pandemie ausbrach. Sie hat eine Krise ausgelöst, die das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben stärker beeinflusst als alle anderen Ereignisse und Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg. Das öffentliche Leben ist unter dem Notstandsregime der Regierungen weitgehend zum Stillstand gekommen, und das Zusammenleben von Millionen Menschen ist erheblich eingeschränkt. Während vor kurzem noch allgemein für sozialen Zusammenhalt geworben wurde, wird nun – nach Appellen der medizinischen Experten – als Mittel zur Verlangsamung der Masseninfektion die (physische) „soziale Distanzierung“ propagiert. Die Politik hat ihre aktuellen Auseinandersetzungen vertagt; Parlamente und Parteien halten sich mit öffentlichen Äußerungen zurück. Es ist die Stunde der Exekutive, und deren Entscheidungen werden überraschend widerspruchslos hingenommen, auch wenn sie den Einzelnen in seiner Lebensführung stark belasten.

Wir wissen nicht, welche langfristigen Wirkungen diese Krise haben wird. Wahrscheinlich werden nach dem Auslaufen der Pandemie die meisten alten Streitfragen wieder aufkommen – und einige neue dazu. Die Politik wird gefordert sein, das Land und die Menschen besser auf künftige Zusammenbrüche dieser Art vorzubereiten. Sie wird auch überprüfen müssen, ob alle zur Abwehr des Virus getroffenen Maßnahmen notwendig und angemessen waren. Wird das Bundesverfassungsgericht einige davon später für unverhältnismäßig erklären? Sind wir etwa derzeit schon einer Expertokratie unterworfen, die vielleicht eines Tages als Vorbild einer politischen Diktatur dienen könnte?

Über Ziele und Mittel einer zukunftsorientierten, nachhaltigen Politik wird eine grundsätzliche Debatte zu führen sein, und man wird nicht nur von allen Beteiligten weitere Kompromissbereitschaft einfordern, sondern auch ehrlicher über die Opfer sprechen müssen, die die Gemeinschaft vom Einzelnen erwarten muss, wenn wir die Folgen drohender Katastrophen – zum Beispiel durch den Klimawandel – bewältigen wollen. Im günstigsten Fall wird die Krise viele dazu aufrütteln, ernsthafter und energischer an der Lösung der dringenden Probleme zu arbeiten und bei politischen Äußerungen auch einen neuen, angemessenen Stil zu pflegen.

Die politischen Institutionen und die Parteien stehen daher vor einer neuen Bewährungsprobe. Die vorliegende Streitschrift soll einen Beitrag dazu leisten, dass sie bestanden wird. Denn es ist meine feste Überzeugung, dass wir repräsentative Verfassungsorgane und gesellschaftliche Organisationen brauchen, die dem Volk eine Stimme geben und in seinem Namen die unvermeidlichen Entscheidungen treffen – und dazu gehören gerade auch die politischen Parteien. Welche Defizite und Fehlentwicklungen die Parteien in der Vergangenheit zu verantworten haben und wie sie ihre Erscheinungsform künftig verbessern können, ist in dieser Schrift ausführlich dargelegt. Ich wende mich aber gegen eine unreflektierte und unfaire Parteienkritik, die auf das gesamte politische System destruktiv einwirkt, und plädiere für eine realistische Einschätzung dessen, was Parteien leisten können und sollen.

Zu den hier formulierten Beobachtungen und Bewertungen haben Freunde und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis beigetragen. Für vielfältige Anregungen und Kritik danke ich Veith Mehde, Wolfgang Seibel, Arthur Benz, Helmut Goerlich, Tammo Hinrichs, Göttrik Wewer, Matthias Kammer, Carlos Sievers, Peter Erler, Armin Albano-Müller und Walter Schmidt-Bens.

Hamburg, im März 2020

Hans Peter Bull

Inhaltsverzeichnis

I. Das öffentliche Bild der Parteien vor dem Hintergrund der „großen Regression“	1
II. Politische Parteien als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat	6
1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt: Art. 21 GG und die Parteienstaatstheorie	6
2. Die Unausweichlichkeit von Repräsentation	9
a) Die Idee der Repräsentation	9
b) Das Gegenbild der „identitären“ Demokratie: Rousseau und die <i>volonté générale</i>	12
c) Akklamation und Autoritarismus	13
d) Die Illusion einer elektronischen Demokratie	14
e) Abgrenzung zur direkten Demokratie	16
3. Alternative Formen der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft	17
a) „Eliten“ und „Klassen“ als Demokratiemittler?	17
b) Berufsstände und wirtschaftliche Vereinigungen (Verbände).	18
4. Gruppenproportionalität?	19
5. „Wertender Interessenausgleich“ oder bloß „Interessenaggregation“?	22
III. Variationen „unmittelbarer“ Demokratie	24
1. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide	24
a) Die Ambivalenz der Ergebnisse	24
b) Die Überlegenheit des parlamentarischen Verfahrens	25
2. Unmittelbare Wahl von Spitzenfunktionären?	27
3. Deliberative Demokratie, „Bürgergesellschaftlichkeit“	29
4. Abschaffung der Wahlen und Ämterbesetzung nach Losverfahren?	31

IV. Die Qualitäten und die Defizite der Parteien	33
1. Die Zusammenführung vielfältiger Interessen zu einem einheitlichen Programm	33
a) Die Klärung und Bündelung der Interessen als Aufgabe der Parteien	33
b) Typische Probleme der Interessenklärung	34
c) Schwierigkeiten der Regierungsbildung	35
2. Theorie und Wirklichkeit des Parteiensystems	37
a) Typologie der Parteien	37
b) Parteien im Wandel	39
c) Die Volksparteien in der Krise	40
3. Wie begründet ist die Parteienkritik?	41
a) Eigennutz oder Gemeinwohlorientierung	42
b) Alleinvertretungsanspruch der Parteien	45
c) Parteienkritik als Abbild gesellschaftlicher Spaltung	47
d) Stilkritik als gemeinsamer Nenner	48
aa) Versprechungen statt Handlungen, Durchsetzungsschwäche	48
bb) Mittelbarkeit statt direkter Kommunikation, Unbestimmtheit statt „klarer Kante“	49
cc) Der Niedergang der Streitkultur	51
dd) Moralische Argumente und unangemessene Moralisierung	53
e) Irrwege der Parteienfeindschaft	54
4. Wie „gerecht“ sind Wahlergebnisse?	55
a) Der Wert von Wahlanalysen	55
b) Die Bedeutung des Wahlsystems	58
c) Wie nötig sind Wahlrechtsreformen?	58
 V. Die Wahrnehmung der Parteien: Medien und öffentliche Meinungen	 60
1. Die Rolle der Medien	60
a) Die Unverzichtbarkeit der Vermittlung	60
b) Grundstrukturen der medialen Vermittlung	61
c) Die Qualität der Vermittlung: Mängel der Berichterstattung und Wertungsdefizite	61
2. Öffentliche Meinungen und Stimmungen	64
3. Digitalisierung – die neue Form der Mediatisierung	66

VI. „Erneuerung“ der Parteien?	70
1. Ein ganz neues Selbstverständnis?	70
a) Austausch der Führungskräfte	71
b) Programmwechsel	71
c) Ein anderes Parteimodell?	72
2. Personalprobleme an der Basis:	
Mitgliederwerbung und Mitgliederqualität	73
3. Organisationsreformen in der Erprobung	75
a) Kommerzialisierung der Politik?	75
b) Organisatorische Experimente	76
c) Offenheit und Öffentlichkeit der Parteien	78
d) Parteiführungen ohne Macht?	79
e) Probleme der Führungsauswahl	80
4. Geschlossenheit oder Pluralität?	81
5. Innerparteiliche Strategiedebatten und externe Ratschläge	83
6. Koalitionen und Blockbildung	85
7. Die Auseinandersetzung mit Populismus und Extremismus	88
a) Politisch-inhaltlicher „Kampf“ gegen Extremisten	88
b) Mittelbare Auseinandersetzung: das Werben um die Mitläufer	90
c) Ausgrenzung und Isolierung der Gegner	91
d) Organisationsverbote?	93
8. Fazit: Die großen Dilemmata	94
VII. Ausblick: Schwächephase oder Dauerkrise?	96
1. Krise der Volksparteien – Schwächephase der Demokratie	96
2. Die Mitverantwortung der Bürger	97

I. Das öffentliche Bild der Parteien vor dem Hintergrund der „großen Regression“

„Die Parteien haben sich den Staat zur Beute gemacht. Sie denken nur an ihre eigenen Vorteile, bereichern sich schamlos und versäumen ihre Pflichten gegenüber dem Volk.“¹ So steht es seit Jahrzehnten in vielen Artikeln der Publikums- presse, wenig differenzierter auch in manchen Produkten der wissenschaftli- chen Literatur, und so tönt es aus den Medien. Die entschiedensten Streitschri- ten gegen die politischen Parteien veröffentlicht seit Jahrzehnten der Speyerer Universitätsprofessor für Staatsrecht und Verwaltungswissenschaft Hans Her- bert von Arnim.² Am häufigsten zitiert wird aber wohl das Wort des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker: die Parteien seien „machtverses- sen und machtvergessen“³ – machtversessen, weil sie angeblich Macht als Selbstzweck anstreben, und machtvergessen, weil sie bei der Umsetzung von Reformen versagen. Das war starker Tobak – aus dem Munde eines Politikers, der selbst von seiner Partei für das höchste Staatsamt ausgewählt wurde und darin unstrittig unsere politische Kultur gestärkt hat.

Dass die einzelnen Begründungen, die für die radikale Parteienkritik vorge- bracht werden, oberflächlich und nicht tragfähig sind, ist schon oft ausgeführt

¹ So in zahlreichen Veröffentlichungen teils ausdrücklich, teils sinngemäß *Hans Herbert von Arnim*, z. B. in: *Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?*, Mün- chen 1993; dazu die scharf kritische Rezension von *Jörn Ipsen*, in: *Deutsches Verwaltungs- blatt* 1994, 654 f. sowie die politikwissenschaftliche Analyse der populistischen Parteienkri- tik durch *Peter Lösche*, *Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1995, S. 149–159 (insbes. S. 152 ff.). Die Fundamentalkritik an der angebli- ch „schlechten Verfassung“ der deutschen Demokratie hat ein „politisch interessierter Bür- ger“ in zugespitzter Form zusammengefasst: *Hermann Behrendt*, *Die mandative Demokratie. Eine Realutopie*, Düsseldorf (Eigenverlag) 2011; dazu unten Fn. 131.

² Darstellung der Position von Arnims in Gegenüberstellung mit der traditionellen poli- tikwissenschaftlichen Parteienforschung: *Lars Holtkamp*, *Der Parteienstreit. Probleme und Reformen der Parteiendemokratie*, Baden-Baden 2018, S. 11 ff.

³ *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit *Gunter Hofmann* und *Werner A. Perger*, Frankfurt am Main 1992, S. 164 und 178.

worden.⁴ Die Kritiker nennen als Beispiele vor allem die vermeintlich zu großzügige staatliche (Mit-)Finanzierung der Parteien⁵ und die im Vergleich zu anderen Berufen zu günstige Altersversorgung der Abgeordneten.⁶ Diese Vorwürfe waren in der Vergangenheit in einzelnen Fällen gerechtfertigt. Die daran geübte Kritik hat bewirkt, dass die Fehlentwicklungen weitgehend beendet worden sind – mögen auch manche nach wie vor meinen, die Parteien würden vom Staat zu üppig ausgestattet.

Die verbreitete liberale Kritik will das Individuum gegen die vermeintliche Übermacht der Parteien schützen; sie setzt insofern Parteien und Staat als angebliche Feinde der Freiheit gleich. Im öffentlichen Diskurs verbindet sich diese Spielart der Parteienkritik mit den wieder erstarkenden Tendenzen einer Parteienfeindlichkeit, die aus traditionellen, schon in der Vergangenheit vielfach vertretenen Vorstellungen von der Einheit und Einigkeit der Nation erwächst. „Parteiungen“ sind aus dieser Perspektive verwerflich,⁷ „der Parteiengeist versucht [...] alles“.⁸ Während der Kaiserzeit und unter der Weimarer Verfassung haben Konservative aller Art – Nationalisten wie Liberale und Politiker wie Staatstheoretiker – die Parteien moralisch verurteilt und ihre Leistungen systematisch abgewertet. Carl Schmitt hielt den Weimarer „Parteienstaat“ für unvereinbar mit der Idee von Einheit und Neutralität des Staates.⁹ Die Weimarer Verfassung befasst sich mit den Parteien nur in einer negativen Randbemerkung.¹⁰ Zwar wurde schon damals erkannt, dass die parlamentarische Demokratie „notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat“ ist.¹¹ So sprach sich Gustav Radbruch

⁴ Vgl. etwa *Hans Peter Bull*, *Absage an den Staat?*, Berlin 2005, S. 85 ff.

⁵ *Hans Herbert von Arnim*, *Politische Parteien im Wandel. Ihre Entwicklung zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien*, Berlin 2011.

⁶ *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), *Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern*, Berlin 2014.

⁷ Historische Beispiele für Warnungen vor dem Geist der „Parteilichkeit“ u. a. auch aus Amerika (George Washington, Thomas Jefferson) und England (David Hume) bei *Emanuel V. Towfigh*, *Das Parteien-Paradox*, Tübingen 2015, S. 103 ff.

⁸ So *Simone Weil*, *Anmerkung zur generellen Abschaffung der politischen Parteien* (1943), Zürich/Berlin 2009, S. 33. Die Philosophin Weil meint, eine politische Partei sei „eine Maschine zur Fabrikation kollektiver Leidenschaft“ und „eine Organisation, die so konstruiert ist, dass sie kollektiven Druck auf das Denken jedes Menschen ausübt, der ihr angehört“ (S. 14). S. a. *Emanuel V. Towfigh* (Fn. 7), S. 105.

⁹ *Carl Schmitt*, *Der Hüter der Verfassung*, 4. Aufl. Berlin 1996, S. 71 ff., 132 ff. Vgl. a. die sorgfältig differenzierende Darstellung der Weimarer Parteientheorie von *Hans Hugo Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Kommentar, Art. 21 Rn. 73 ff. (Stand Januar 2012).

¹⁰ Art. 130 Abs. 1 WRV: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“.

¹¹ *Hans Kelsen*, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl. Tübingen 1929, Nachdruck u. a. in: *ders.*, *Verteidigung der Demokratie*, hrsg. v. Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, Tübingen 2006, S. 149 (167).

nachdrücklich dafür aus, die tatsächliche Entwicklung zur Kenntnis zu nehmen und rechtliche Folgerungen daraus zu ziehen, also das Staatsrecht der Demokratie der „soziologischen Wirklichkeit des Parteienstaates anzupassen“.¹² Aber politisch mächtige Gruppen und Medien hielten dagegen und pflegten die populäre Parteienverachtung weiter – bis zum bitteren Ende, dem Sieg des angeblich überparteilichen Regimes, das seine Macht mit Hilfe einer einzigen „Partei“ organisierte (die gerade keine demokratische Partei war).

Die Bonner Verfassungsgeber kehrten sich deutlich von der Parteienfeindlichkeit der Weimarer Zeit ab, indem sie ihnen ausdrücklich die Funktion der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes zuwiesen. Die Praxis der Parteien wird weiter kritisch beobachtet und an den Maßstäben der Verfassung bewertet – in der Staatsrechtslehre überwiegend mit systemerhaltender und -stärkender Tendenz.¹³ Nach wie vor aber schließen große Teile der Öffentlichkeit und der Medien aus aktuellen Fehlern oder Konflikten der Parteipolitik auf grundsätzliche institutionelle Fehlkonstruktionen. Gefordert wird, den Einfluss der Parteien zurückzudrängen oder ganz auszuschließen.¹⁴ In diesem Sinne hat z. B. Emanuel V. Towfigh ein „alternatives Leitbild“ entworfen, das „Institutionen ermöglichen sollte, die jedenfalls auf längere Sicht mit schwächeren oder gar ohne Parteien auskommen“.¹⁵

Anscheinend halten viele Menschen die Leistungen der Parteien für absolut unzureichend.¹⁶ Sie wünschen sich sofortige Lösungen für alle anstehenden

¹² *Gustav Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Gerhard Anschütz/Richard Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, Tübingen 1930, S. 285 ff. Dieser und weitere wichtige Texte zur Parteienlehre sind auch abgedruckt in: *Kurt Lenk/Franz Neumann*, Theorie und Soziologie der politischen Parteien, 2 Bände, Darmstadt/Neuwied 1968/1974. Radbruch hat in seiner Parteienlehre ein „rationales System politischer Wahlmöglichkeiten“ präsentiert; dazu *Ralf Dreier*, Gustav Radbruchs rechtsphilosophische Parteienlehre, ARSP 85 (1999), S. 497–509.

¹³ Vgl. etwa die Referate von *Michael Stolleis* und *Heinz Schäffer* zum Thema „Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?“ auf der Staatsrechtslehretagung 1985, in: VVDStRL 44, Berlin 1986, S. 7 (39 f.) und S. 45 ff.; *Werner Frotscher*, Die parteienstaatliche Demokratie – Krisenzeichen und Zukunftsperspektiven, DVBl 1985, 917 (927); *Armin Hatje* und *Markus Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69, Berlin 2010, S. 135 ff. und S. 173 ff. Eindrucksvoll zu den Widersprüchen der Parteienkritik: *Norbert Lammert*, Über den Wert der politischen Partei, in: Martin Morlok/Thomas Poguntke/Ewgenij Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, Baden-Baden 2018, S. 155 ff.

¹⁴ Vgl. u. v. a. wiederum *Hans Herbert von Arnim*, Parteien und Staat, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Fn. 13), S. 9 ff. Entsprechende Forderungen (offene Vorwahlen und gesetzesaufhebende Referenden) auch bei *Werner J. Patzelt*, Parteien und Bürger – erreichen die Parteien noch die Bürger?, ebd. S. 25 ff.

¹⁵ *Emanuel V. Towfigh* (Fn. 7), S. 188 f., s. a. S. 196 f.

¹⁶ Ein Teil dieser Äußerungen kann freilich als Polemik im Rahmen des politischen Wett-

Sachprobleme (nicht nur von den Regierungen und Parlamenten, sondern schon von den Parteien), fühlen sich durch das Ausbleiben konsequenter Entscheidungen von „der Politik“ insgesamt getäuscht (oder behaupten dies) und äußern ihre Enttäuschung in Wahlenthaltung oder der Stimmabgabe für extremistische Parteien (gerade auch solche, die noch keine Gelegenheit hatten, ihre Versprechungen zu erfüllen). Die vielfältigen Erscheinungsformen der Globalisierung von den Finanzkrisen bis zur massenhaften Migration wirken vehement auf die nationale Politik ein und provozieren weltweit verstärkte Kritik an der kapitalistischen Wirtschaftsweise, an der Umweltzerstörung und den menschenfeindlichen Wirkungen der unreflektierten Digitalisierung.

Diese „große Regression“¹⁷ bildet den Hintergrund aktueller Diskussionen zur Demokratietheorie. Die Gesellschaft wird von den beschriebenen Ängsten geplagt: Angst vor den Folgen der Globalisierung und des ungebremsten Raubbaus an den natürlichen Ressourcen, vor der Klimakatastrophe, den weltweiten Flüchtlingsströmen, dem Verlust der kulturellen Identität und vor der Kriminalität der Fremden. Viele Menschen reagieren auf die gefühlten Bedrohungen mit der Hinwendung zu einem neuen Nationalismus und damit der Abwendung vom demokratischen Pluralismus. Autoritäre Politiker nutzen die grassierende Fremdenfeindlichkeit, die Furcht vor Terrorismus und die Sorge um die Bewahrung des Erreichten dazu, die bestehende Ordnung zu disqualifizieren. Globalisierungsskepsis schürt in vielen Staaten das Streben nach Autarkie; die Parole „America first“ wird zum Vorbild für andere, sich aus supranationalen und internationalen Bindungen zu lösen und den Eigennutz der eigenen Nation zum obersten Gebot zu machen. Zusammen mit anderen Gründen diffuser Unzufriedenheit kommen Intoleranz und autoritäre Gesinnungen auf; das ganze Mixtum irrationaler politischer Vorstellungen nennen wir – mangels besserer Begriffe – „Populismus“.¹⁸ Und in den informationstechnischen „sozialen“ Medien fühlen

bewerbs zwischen und in den Parteien vernachlässigt werden. Ein Urteil über die Politik der Bundesregierung wie das des parteiinternen Herausforderers Friedrich Merz vor dem Parteitag der CDU im Herbst 2019 („grottenschlechtes“ Erscheinungsbild der Bundesregierung) steht nicht für die herrschende Meinung der Bevölkerung und nach dem Verlauf des Parteitages auch nicht für die der Mehrheit der Parteitagsdelegierten.

¹⁷ Unter diesem Begriff fasst *Heinrich Geiselberger* die angedeuteten Symptome zusammen; vgl. den von ihm herausgegebenen Sammelband: *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*. Berlin 2017, Vorwort S. 9. Vgl. dort auch verschiedene Beiträge, z. B. von *Arjun Appadurai*, *Ivan Krastev* und *Wolfgang Streeck*.

¹⁸ Zum „Rechtspopulismus“ und seiner Bedeutung für die deutsche Politik s. a. *Timo Lochocki*, *Die Vertrauensformel*. So gewinnt unsere Demokratie ihre Wähler zurück. Freiburg i. Br. 2018. Kritisch zur Verwendung des Populismus-Begriffs (so wie er sie bei der „von der Unterschicht angewiderten Oberschicht“ erkennt, nämlich als „Ausgrenzungsrhetorik“): *Philip Manow*, „Dann wählen wir uns ein anderes Volk“, in: *Merkur* 72 (827), 2018, S. 5 ff.

sich viele ermutigt, Hass und Verachtung zu propagieren; der raue Ton der Internetkommunikation schlägt auf die „analoge“ politische Debatte durch.

Dass die Parteien bei all den verstörenden Entwicklungen nicht geschont werden, sollte niemanden wundern. Extrem aggressive Gruppen verteufeln mit den Parteien das gesamte politische „System“; sie versuchen der Öffentlichkeit zu vermitteln, es gehe allen ohne die Parteien besser. Gleichzeitig manifestiert sich in der geballten Kritik aber auch, dass die Parteien immer noch für relevant gehalten werden, dass man – trotz allem – von ihnen Lösungen erwartet. Sie sind Sündenböcke, aber für viele zugleich Hoffnungsträger – in jedem Fall überfrachtet mit Erwartungen.

Diese Kritik läuft leer, wenn unter „Populismus“ die Ideologie des „wahren Volkswillens“ verstanden wird, der von den „wahren Volksvertretern“ oder von charismatischen „Führern“ artikuliert werde. Dieser „Wille des Volkes“ ist eine Fiktion, ein Instrument des politischen Machtkampfes verschiedener Gruppen gegen Parteien und gewählte Volksvertreter. Auch manche Exponenten der Oberschicht agieren populistisch. – Die populistische Vorstellung von Repräsentation hat in ihrer Ablehnung der pluralistischen Parteiendemokratie viel gemein mit der technokratischen Demokratietheorie; dazu grundlegend *Daniele Caramani*, Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government, *American Political Science Review* (2017) 111, 1, 54–67. S. a. unten zu IV. 3. e), S. 54 f.

II. Politische Parteien als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat

1. Der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt: Art. 21 GG und die Parteienstaatstheorie

Wenn heute über die politischen Parteien diskutiert wird, gehen nicht nur Verfassungsrechtler, sondern auch Politikwissenschaftler und Journalisten regelmäßig von der Bestimmung des Grundgesetzes aus, die von ihrer *Mitwirkung* an der politischen Willensbildung des Volkes spricht. Staatsrechtslehre, Staatstheorie und Politikwissenschaft gehen bei diesem Thema eine enge Verbindung ein. Das politische Geschehen kann nicht durch Interpretationen des Verfassungstextes erklärt werden, aber auch nicht als Ableitung aus staatstheoretischen Ideen; hinzukommen müssen die politologisch-empirische Analyse, die Erfahrungen der Praxis und der historische und internationale Vergleich der Systeme.¹⁹

Die Hervorhebung der Parteien in Art. 21 GG wurde in ihrer Wirkung zunächst dadurch verstärkt, dass der Staatsrechtslehrer und Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz eine zugespitzte Parteienstaatstheorie entwickelte. Danach repräsentieren die Parteien den Willen des Volkes in der Weise, dass der in den Parteien akkumulierte Wille mit dem Volkswillen „identisch“ ist.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat schon in einer seiner ersten Entscheidungen die

¹⁹ Ähnlich *Jens Kersten/Stephan Rixen*, Parteiengesetz (PartG) und Europäisches Parteienrecht, Stuttgart 2009, S. V (Vorwort). Zu den „Reflexionsdefiziten in der deutschen Staatsrechtslehre“ s. a. den so überschriebenen Beitrag von *Martin Morlok* in: Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), Staatsrechtslehre als Wissenschaft, Beiheft 7 zu „Die Verwaltung“, Berlin 2007, S. 49. In diesem Sammelband behandelt *Andreas Voßkuhle* „die politischen Dimensionen der Staatsrechtslehre“ (S. 135 ff.).

²⁰ Vgl. dazu *Gerhard Leibholz*, Zum Begriff und Wesen der Demokratie, in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. Karlsruhe 1967; kritisch zu dieser Konzeption u. a. *Wilhelm Hennis*, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes, in: ders., Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 107 ff.; zur Leibholz'schen Identitätstheorie dort S. 118 f.; *Hans Hugo Klein* (Fn. 9), Art. 21 GG Rn. 76 und 181 f. Vgl. a. *Hans Peter Bull*, Was soll, was kann Demokratie? Erwartungen – Enttäuschungen – Hoffnungen, Frankfurt/M. 2018, S. 25 f.

Einschätzung übernommen, heute sei „jede Demokratie zwangsläufig ein *Parteienstaat*“,²¹ die Parteien seien „zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten Lebens geworden“, sie seien zwar nicht „oberste Staatsorgane“ wie die Parlamente und Regierungen, aber doch „Staatsorgane“, ohne die „die Verfassung nicht zum Leben erweckt werden kann“.²² Später hat das Gericht die Qualifizierung der Parteien als „Staatsorgane“ (Teil der „organisierten Staatlichkeit“) zu Recht ausdrücklich abgelehnt.²³ Der Staat gehört nicht den Parteien; deshalb sollte man nicht von „Parteienstaat“ sprechen, sondern allenfalls von „Parteiendemokratie“.²⁴ Die Parteien sind rechtlich und faktisch in die demokratische Volkswillensbildung einbezogen, ja sie spielen dabei eine wesentliche Rolle, aber eben als *gesellschaftliche* Organisationen neben anderen Vereinigungen und Institutionen. Sie sind – nicht allein, aber durch ihre Repräsentanten in wesentlichem Umfang – daran beteiligt, welche Gesetze wir haben, welche Planungen für die Zukunft verfolgt werden, welche Leistungen die Allgemeinheit verteilt und welche Steuern erhoben werden. Sie sind mitverantwortlich für die Sicherheit der Menschen, den Wohlstand der Nation (und des Kontinents) und die Entwicklungschancen der Jugend.

Nach dem Parteiengesetz sind Parteien „ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz). Das Parteiengesetz konkretisiert die verfassungsmäßige Funktion²⁵ der Parteien, „bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken“, indem es sagt, was die Parteien „insbesondere“ sollen, nämlich (§ 1 Abs. 2 Parteiengesetz):

„auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen,
die politische Bildung anregen und vertiefen,
die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern,
zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden,
sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinde beteiligen,
auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen,

²¹ Urteil vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 208 (224) (Hervorhebung durch das BVerfG selbst).

²² BVerfGE 1, 208 (225) – mit Bezugnahme u. a. auf *Gerhard Leibholz*, DVBl 1950, 195 sowie *ders.*, Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages, Seite C 2.

²³ BVerfGE 52, 63 (85). S.a. *Thomas Darnstädt*, Verschlussache Karlsruhe. Die internen Akten des Bundesverfassungsgerichts, München 2018, S. 56 ff.

²⁴ Vgl. *Jörn Ipsen*, Grundgesetz und politische Parteien, DVBl 2009, 552 (553); *Hans Hugo Klein* (Fn. 9), Art. 21 GG Rn. 179 f.

²⁵ Zum Funktionsbegriff vgl. *Julian Krüper*, Funktionen politischer Parteien und deren Abbildung im Recht. Zu den Grenzen einer organisationsrechtlichen Funktionsbeschreibung politischer Parteien, in: *Morlok/ Poguntke/ Sokolov* (Fn. 13), S. 69 ff.

die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.“

Einige dieser Punkte überschneiden sich, aber die Aufzählung macht anschaulich, worum es letztlich geht: um die *Vermittlung* zwischen Gesellschaft und Staat,²⁶ anders ausgedrückt um die *Ermöglichung der Selbstbestimmung* des Volkes über die gemeinsamen Angelegenheiten. Sie sollen dabei helfen, den Willen des Volkes inhaltlich zu erarbeiten, und sie sollen qualifiziertes Personal heranbilden, das mit der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben betraut werden kann. In dem Angebot von „Führungspersonal für die großen politischen Ämter“ zur Auswahl bei den Parlamentswahlen sehen manche sogar die Hauptaufgabe der Parteien.²⁷

Im Streit um die politischen Parteien gilt es vielen als Kriterium ihrer Wertschätzung bzw. Missachtung, ob und inwieweit sich die Parteien um die Verwirklichung des *Gemeinwohls* bemühen (genauer freilich: ob ihnen geglaubt wird, dass sie sich bemühen). Gemeinwohl ist eine Zielvorstellung, deren Inhalt nicht wissenschaftlich festgestellt werden kann, sondern entweder bekenntnishaft behauptet oder aber (im günstigen Fall) im politischen Entscheidungsprozess Schritt für Schritt definiert und konkretisiert werden kann.²⁸ Ein Verfahren zur Bestimmung und Durchsetzung des so verstandenen Gemeinwohls ist der *Wettbewerb*.²⁹ Zur Bewertung der verschiedenen Teilnehmer dieses Wettbewerbs taugt der Gemeinwohlbegriff nicht; denn niemand wird sich gegen das Streben nach dem Gemeinwohl aussprechen. Gleichwohl ist es seit je beliebt, die Parteien danach zu beurteilen, ob sie nach Ansicht des Publikums dem Gemeinwohl dienen.

Intern soll „innerparteiliche Demokratie“ herrschen: die Meinungen sollen frei ausgetauscht, die Debatte darüber offen sein für alle, die sich mit ihrem Parteeintritt für die Grundsätze der Partei entschieden haben, und darüber, wie die Partei nach außen auftritt, was sie fordert und was sie ablehnt, soll die innerpar-

²⁶ Das betont u. a. *Martin Morlok*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. Bd. 2, Tübingen 2015, Art. 21 Rn. 22 m. w. N.; s. a. *Martin Morlok/Heike Merten*, Parteienrecht, Tübingen 2018, S. 6 f.

²⁷ *Wilhelm Hennis*, Aufgabe und Grenzen der Parteien, in: ders., Auf dem Weg in den Parteienstaat (Fn. 20), S. 9 ff. (10).

²⁸ *Dieter Grimm* spricht von der „Reduktion der gesellschaftlichen Vielfalt in einem Prozess fortschreitender Selektion auf wenige entscheidungsfähige Alternativen“ (*Dieter Grimm*, Politische Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Berlin/New York 1994, § 14 Rn. 13; *Jörn Ipsen* (Fn. 24), S. 533.

²⁹ Vgl. nochmals *Dieter Grimm* (Fn. 28), Rn. 6 ff.; ferner u. a. *Armin Hatje* (Fn. 13), S. 137; *Markus Kotzur* (Fn. 13), S. 175 f. unter Hinweis auf das Wort vom „Marktplatz der Ideen“ (*Oliver Wendell Holmes* in der Entscheidung *Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 [1919], 630). *Dieter Grimm*, Politische Parteien (vorige Fn.), § 14 Rn. 6 ff., 42 ff.; *Foroud Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, Tübingen 2010, S. 197 ff. Von „Wettbewerbsdemokratie“ spricht auch *Martin Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 27.

teiliche Mehrheit entscheiden. Das schreibt schon die Verfassung vor: Die „innere Ordnung“ der Parteien muss „demokratischen Grundsätzen entsprechen“ (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG). Über die genaue Bedeutung dieses Satzes herrscht freilich immer noch Unklarheit. Innerhalb der Parteiorganisationen können kaum exakt dieselben Regeln gelten wie im Verhältnis zwischen Parteien und Staatsorganen.³⁰

2. Die Unausweichlichkeit von Repräsentation

Die moderne Massendemokratie ist notwendig repräsentativ. Repräsentation ist „nicht das Gegenteil von Demokratie“, sondern „ein Strukturelement realer Demokratie“.³¹ Als staatstheoretischer Hintergrund bestehender Herrschaftssysteme ist das Repräsentationsprinzip schon im Mittelalter erkannt worden.³² Als eine Form der Realisierung von Volkssouveränität ist es in den Verfassungskämpfen des 18. Jahrhunderts in Amerika und Frankreich herausgearbeitet worden und in der deutschen Staatstheorie des 20. Jahrhunderts metaphysisch überhöht worden. Die Bundesrepublik Deutschland ist als parlamentarische Demokratie repräsentativ verfasst.

a) Die Idee der Repräsentation

Englische und amerikanische Autoren, die auch politische Praktiker waren, haben in vielfältigen Auseinandersetzungen mit der Krone und mit plebiszitären

³⁰ Näheres in §§ 6 ff. Parteiengesetz und dazu: *Jörn Ipsen* (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. München 2018; *Jens Kersten/Stephan Rixen* (Hrsg.) (Fn. 19); *Sophie Charlotte Lenski*, Parteiengesetz und das Recht der Kandidatenaufstellung, 2011. S. a. *Foroud Shirvani* (Fn. 29), S. 200 ff.; *Martin Morlok/Heike Merten* (Fn. 26); *Klaus Detterbeck*, Alte und neue Probleme der innerparteilichen Demokratie, in: *Morlok/Poguntke/Sokolov* (Fn. 13), S. 123 ff. Zum Thema „Geschlossenheit vs. innerparteiliche Pluralität vgl. a. unten zu VI. 4.

³¹ *Horst Dreier*, Demokratische Repräsentation und vernünftiger Allgemeinwille. Die Theorie der amerikanischen Federalists im Vergleich mit der Staatsphilosophie Kants, AöR 113, 1988, S. 450–483 (482). Reiches Material zu Ursprüngen und Wirkungen von Repräsentation enthält der Sammelband: *Heinz Rausch* (Hrsg.), Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung, Darmstadt 1968.

³² Den historischen Wurzeln des Repräsentationsbegriffs (insbesondere auch in Theologie und Kirchenrecht) ist *Hasso Hofmann* in einem profunden Werk nachgegangen: Repräsentation – Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, 4. Aufl. Berlin 2003 – ein Werk, das Erhard Denninger die „Riesenfrucht“ eines „ungeheuren literarischen Aufwandes“ nennt, der freilich seinerseits der „Aufrechterhaltung der bestehenden Herrschaftsverhältnisse“ gedient habe (*Erhard Denninger*, Staatsrecht 2, Reinbek 1979, S. 60 f.).

Tendenzen die Idee der Repräsentation herausgearbeitet. Von großem Einfluss war insbesondere Edmund Burke; zu seiner Repräsentativtheorie schreibt Ernst Fraenkel:

„[Sie] stellt die theoretische Rechtfertigung des Bestrebens dar, die Souveränität des englischen Parlaments sowohl gegenüber dem Souveränitätsanspruch der Krone als auch gegenüber dem Souveränitätsanspruch des Volkes sicherzustellen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass die Funktion des Parlaments, Vertretung des Volkes zu sein, nicht zu einer Fiktion entarte. In ihr spiegelt sich die parlamentarische Opposition Burkes gegen das persönliche Regime Georg III., seine publizistische Opposition gegen die Volkssouveränitätslehre Rousseaus und seine parteipolitische Opposition gegen die Absicht der Parlamentsmehrheit wider, die nordamerikanischen Kolonien der Steuerhoheit des Parlaments zu unterwerfen.“³³

Die Kontroversen um die US-amerikanische Verfassung von 1787 waren so dann der Anlass für die Ausarbeitung einer republikanischen Version der Repräsentationstheorie in den *Federalist Papers*.³⁴ In dieser auf die Praxis ausgerichteten und mit zahllosen historischen Beispielen arbeitenden Form politischer Theorie steht das Repräsentativsystem als ein Element der notwendigen „checks and balances“ in enger Verbindung mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Justiz.

Die französische Verfassung von 1791 bezeichnete sich selbst als „repräsentativ“: „La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le roi.“³⁵

Deutsche Autoren des 20. Jahrhunderts haben den Repräsentationsbegriff in die Höhen der Metaphysik erhoben, die für politisch-praktische Fragen fast unerreichbar erscheinen. Carl Schmitt meinte, Repräsentation sei „kein normativer Vorgang, kein Verfahren und keine Prozedur, sondern etwas *Existenzielles*.“³⁶ „Repräsentieren heißt, ein unsichtbares Sein durch ein öffentlich anwesendes Sein sichtbar machen und vergegenwärtigen.“³⁷ „Die Idee der Repräsentation beruht darauf, dass ein als *politische Einheit* existierendes Volk gegenüber dem natürlichen Dasein einer irgendwie zusammenlebenden Menschengruppe eine

³³ Ernst Fraenkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen 1958, S. 12.

³⁴ Alexander Hamilton/James Madison/John Jay, *Die Federalist Papers*, hrsg. v. Barbara Zehnpfennig, Darmstadt 1993. Zu dem dortigen Repräsentationsverständnis s. Horst Dreier (Fn. 31), S. 458 ff., sowie Beatrice Brunhöber, *Die Erfindung „demokratischer Repräsentation“ in den Federalist Papers*, Tübingen 2010.

³⁵ Verfassung vom 3. September 1791, Titre III, Art. 2 (abgedruckt in: *Les Constitutions de la France depuis 1789*, hrsg. v. Jacques Godechot, Paris 1979).

³⁶ Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, 3. Aufl. Berlin 1957, S. 209 (Hervorhebung im Original).

³⁷ Carl Schmitt (vorige Fn.).