

FOROUD SHIRVANI

Das Parteienrecht  
und der Strukturwandel  
im Parteiensystem

*Jus Publicum*

195

---

**Mohr Siebeck**

# JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 195





Foroud Shirvani

# Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem

Staats- und europarechtliche Untersuchungen  
zu den strukturellen Veränderungen  
im bundesdeutschen und europäischen  
Parteiensystem

Mohr Siebeck

*Foroud Shirvani*, geboren 1974; 1994–1998 Studium der Rechtswissenschaften in München; seit 2001 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie für Öffentliches Sozialrecht der Universität München; 2004/05 Promotion; 2008 Visiting Fellow an der University of Oxford; 2009 Habilitation.

e-ISBN PDF 978-3-16-151276-6  
ISBN 978-3-16-150392-4  
ISBN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

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 Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Martin Fischer in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Sommersemester 2009 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Habilitationsschrift angenommen. Die Arbeit wurde am Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München und am Institute of European and Comparative Law der Universität Oxford angefertigt. Das Manuskript wurde im Februar 2010 abgeschlossen.

Meinem akademischen Lehrer, dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier, danke ich für die vielfältige Förderung und Betreuung recht herzlich. Von den Gesprächen, die ich über die Jahre hinweg mit ihm immer wieder führte, habe ich sehr profitiert. Er gab mir stets und großzügig denjenigen Freiraum, der für die wissenschaftliche Tätigkeit vonnöten war. Die Arbeit wurde zudem von einem Fachmentorat betreut, dem neben meinem akademischen Lehrer auch Professor Dr. Peter M. Huber, der das Zweitgutachten erstellte, und Professor Dr. Rudolf Streinz angehörten. Allen Mitgliedern des Fachmentorats bin ich für die Unterstützung und Hilfe zu Dank verpflichtet.

Die Habilitation ist ein kontinuierlicher Lern- und Entwicklungsprozess. Dieser Prozess lebt vom wissenschaftlichen Austausch, von Diskussion und auch von Kritik. Für die vielen anregenden Gespräche möchte ich mich bei den Mitarbeitern am Lehrstuhl für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht sowie für Öffentliches Sozialrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München bedanken. Sie haben mich in der Habilitationsphase wohlwollend und tatkräftig unterstützt. Nicht zuletzt gilt mein Dank der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Auslandsforschungsförderung im Jahr 2008 und dem Deutschen Bundestag für den gewährten Druckkostenzuschuss.

München, im Februar 2010

Foroud Shirvani



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Einleitung .....	1
<i>1. Kapitel: Die Parteienrechtslehre als Teilgebiet der Parteienforschung .....</i>	<i>8</i>
I. Parteienforschung und Parteientheorien .....	9
1. Die Dilemmata einer allgemeinen Parteientheorie .....	9
2. Empirische und normative Parteientheorien .....	14
II. Die Kontextualität der Parteienrechtslehre .....	18
1. Die Interdependenz von Parteien und politischem System ....	18
2. Die Parteien und die Geschichte des Parlamentarismus im deutschen Vormärz .....	22
3. Die Parteien als Untersuchungsgegenstand des Staatsrechts und der Staatstheorie .....	26
a) Das Staatsrecht als „politisches Recht“ .....	26
b) Das ambivalente Verhältnis zwischen dem Staatsrecht und den Parteien – historische Entwicklung .....	28
c) Die Parteien und der Geltungsanspruch des Verfassungsrechts .....	32
III. Parteiengnese im Lichte soziostruktureller und ideeller Konfliktprozesse .....	35
1. Konfliktsituationen als Katalysatoren für die Entstehung von Parteien .....	35
2. Milieubedingte, ideologische und regionale Konflikte in der deutschen Parteiengeschichte .....	38
IV. Die Typologie als Instrument der Parteienforschung .....	41
1. Die Determiniertheit einer umfassenden Parteientypologie ...	41
2. Die Evolution der Parteien und die Parteientypologie .....	43



V. Parteifunktionen .....	47
1. Die funktionale Methode in der Parteienlehre .....	47
a) Grundprobleme des funktionalen Ansatzes .....	48
b) Der heuristische Wert des Funktionskonzepts .....	50
2. Die multiplen Parteifunktionen .....	51
VI. Bedeutende Parteienlehren in der deutschen Rechtswissenschaft .	55
1. Die Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz .....	55
a) Die Antinomie zwischen Repräsentativsystem und Parteienstaat .....	56
b) Kritik und Langzeitwirkung .....	58
2. Die Statuslehre von Konrad Hesse .....	61
3. Neuere Ansätze von Hans Herbert von Arnim, Dimitris Th. Tsatsos und Martin Morlok .....	63
2. Kapitel: <i>Das deutsche Parteiensystem zwischen Kontinuität und Wandel</i> .....	68
I. Wandel der Parteien und Wandel des Parteiensystems .....	69
1. Die Konfiguration von Parteiensystemen .....	69
2. Parameter für den Wandel von Parteiensystemen .....	72
a) Länderübergreifende Entwicklungslinien .....	73
b) Parteiensystemtransformation .....	74
II. Die Kontinuitätsphase des westdeutschen Parteiensystems der Nachkriegszeit .....	76
III. Strukturelle Mutationen im Parteiensystem nach der Kontinuitätsphase .....	80
1. Postmaterialistische Konfliktlinien und die Entstehung der „Grünen“ .....	80
2. Die Besonderheiten des ostdeutschen Parteiensystems nach der deutschen Einheit .....	85
a) Die Entwicklung der einzelnen Parteien nach der Wiedervereinigung .....	86
b) Organisations- und Integrationsdefizite der Parteien in Ostdeutschland und die Folgen für das Parteienspektrum ..	89
3. Der Wandel der Mitgliederstruktur .....	91
a) Rückläufige Mitgliederzahlen .....	91
b) Schwächung des kollektiven Organisationspotentials .....	92

4. Die Professionalisierung der Parteien .....	95
a) Die Verberuflichung der Politik .....	96
b) Die Professionalisierung der Politikvermittlung .....	97
5. Die Medialisierung der Parteien .....	99
a) Die Veränderungen im Medienspektrum und ihre Folgen für das politische System .....	99
b) Die Parteienkommunikation und der Mediensektor .....	101
IV. Rechtlicher Ausblick .....	103
<i>3. Kapitel: Die Parteidemokratie zwischen Glaubwürdigkeitsverlust, Leistungsschwäche und Normalität .....</i>	<i>105</i>
I. Bestandsaufnahme .....	106
1. Politik- und Parteienverdrossenheit .....	106
a) Politikverdrossenheit als diffuses und virulentes Phänomen .	106
b) Die Parteien im Fokus öffentlicher Kritik .....	109
c) Die Hintergründe der Parteienkritik .....	111
2. Wahlenthaltung und Flexibilisierung des Wahlverhaltens .....	112
a) Sinkende Wahlbeteiligung .....	113
b) Sinkende Parteibindung .....	115
3. Die oszillierenden Erfolge der Protest- und Rechtsaußenparteien .....	116
4. Gesellschaftliche Distanz zur politischen Klasse .....	121
a) Politische Klasse und Elitentheorie .....	122
b) Kritik an der politischen Klasse .....	124
II. Ursachenforschung .....	125
1. Erwartungshaltungen der Gesellschaft und Adaptions- probleme der Großparteien .....	125
2. Parteipolitische Skandale .....	129
3. Parteidifferenz und Parteienkonvergenz .....	132
a) Rechts-Links-Dimension im Parteiensystem .....	133
b) Konvergenzprozesse und ihre Folgen .....	134
III. Dauerkrise des Parteiensystems? .....	136
IV. Rechtlicher Ausblick .....	140

4. Kapitel: Art. 21 Abs. 1 GG als konstitutionelle Grundsatznorm für die politischen Parteien .....	142
I. Verfassungsrechtliche Qualifikation des Parteienartikels .....	143
1. Die institutionelle Komponente des Art. 21 Abs. 1 GG .....	143
a) Der Begriff der „Institution“ als Topos im Parteienrecht ...	143
b) Die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie .....	144
c) Die Bedeutung der institutionellen Gewährleistung nach Art. 21 Abs. 1 GG .....	146
d) Institutionelle Garantie und staatliche Parteienfinanzierung	148
2. Der fragmentarische Charakter des Parteienverfassungsrechts .	151
a) Politische Willensbildung als multidimensionaler Prozess ..	152
b) Parteienregierung und Verfassungsstruktur .....	153
3. Die Parteienfreiheit als subjektives Recht .....	158
4. Das changierende Wesen der Parteien .....	163
II. Konturierung des Parteienrechts durch den Parteibegriff .....	167
1. Der Parteibegriff im Lichte neuer Partizipationsformen .....	169
a) Funktionale Rekonstruktion des Parteibegriffs .....	169
b) Verobjektivierung und Offenheit des Parteibegriffs .....	170
2. Rechtliche Friktionen im Kontext des Parteistatus .....	173
a) Die Nichtanerkennungsentscheidung des Bundeswahlausschusses .....	173
b) Die sog. „Rathausparteien“ .....	175
III. Politische Willensbildung als normatives Leitbild und verfassungspolitische Praxis .....	179
1. Parteien und Massenmedien im System öffentlicher Kommunikation .....	179
a) Politikvermittlung „nach außen“ und „nach innen“ .....	179
b) Demokratiespezifische Gefahrenlagen in den massenmedialen Kommunikationsprozessen .....	181
2. Die Interaktionen zwischen Parteien und Massenmedien .....	183
a) Kritik an der „Mediokratie“-These .....	183
b) Verkoppelungsstrukturen im Parteien- und Mediensystem .	185
3. Aufgabenkritik .....	187
a) Parteiaufgaben und parteientheoretisches Integrationsmodell .....	187
b) Finanzielle Implikationen .....	189
c) Gebot aufgabenbezogener Selbstbeschränkung .....	190

<i>5. Kapitel: Das Parteienrecht als regulative Ausformung des politischen Konkurrenzmodells</i> .....	192
I. Das Konkurrenzprinzip als Konstituante demokratischer Regierungssysteme .....	193
1. Marktorientierte Demokratiekonzeptionen .....	194
2. Die Mehrheitsdemokratie und ihre Referenzfunktion .....	195
II. Der Wettbewerb als elementarer Faktor des Parteienrechts .....	197
1. Die Parteienkonkurrenz und die Responsivität des Repräsentativsystems .....	197
2. Anforderungen an das Parteienwettbewerbsrecht .....	198
III. Binnenkonkurrenz und innerparteiliche Demokratie .....	200
1. Die Wettbewerbsrelevanz des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG .....	200
a) Elitezentrische Modelle und grundgesetzliches Partizipationskonzept .....	200
b) Demokratische Grundsätze mit Wettbewerbsbezug .....	202
2. Die Wettbewerbskonfiguration im Parteibinnenbereich .....	204
3. Die Verzahnung des innerparteilichen und zwischenparteilichen Wettbewerbs .....	208
a) Parteiinterne Koalitionsbildung .....	208
b) Interner Wettbewerb und äußeres Erscheinungsbild der Parteien .....	210
IV. Der Parteienwettbewerb und das Prinzip der Chancengleichheit .	213
1. Die Chancengleichheit aus individual- und kollektivrechtlicher Perspektive .....	213
a) Die Einbeziehung des Bürgers in den kollektiven politischen Wettbewerb .....	214
b) Der Staat und der Bürger im politischen Wettbewerb .....	216
2. Wettbewerbsbedingungen und Wettbewerbsetappen .....	217
3. Chancengleichheit und fairer Wettbewerb .....	221
a) Die „Splitterparteien“ in der höchstrichterlichen Rechtsprechung .....	222
b) Einwirkungen auf den Wettbewerb durch öffentliche Leistungen .....	225
4. Wettbewerbseinschränkung durch „Parteienkartelle“ .....	229

6. Kapitel: Normative Prägung des Parteiensystems durch Verfassungsprinzipien .....	234
I. Die Parteien und das Demokratieprinzip .....	235
1. Die Wechselbezüglichkeit von demokratischer Verfassungsordnung und parteigeprägtem Regierungssystem ..	235
2. „Parteiendemokratie“ und „Parteienstaat“ .....	240
3. Die Parteien und das Prinzip demokratischer Repräsentation ..	244
a) Repräsentation und Legitimation .....	245
b) Diskurs, Vermittlung und Rückkoppelung .....	246
c) Responsive Demokratie .....	248
4. Schwächung der Legitimationsbasis der Parteien .....	250
a) Friktionen im Rückkoppelungsverhältnis .....	250
b) Die Mitgliederpartei in der Diskussion .....	251
II. Die Parteien und der Gewaltenteilungsgrundsatz .....	254
1. Die Parteien als gewaltenübergreifende Institutionen .....	254
a) Die Parteien als intermediäre Gewalten .....	255
b) Die Parteien und der Grundsatz personeller Funktionentrennung .....	257
c) Politische Staatsleitung und informelle Gremien .....	258
2. Parteienkonkurrenz und Gewaltenteilung .....	260
3. Föderative Gewaltenteilung und „Parteienbundesstaat“ .....	264
III. Die Parteien und der Grundsatz des freien Mandats .....	269
1. Das freie Mandat und die Repräsentationsfunktion des Abgeordneten .....	269
2. Konzepte intensiver parteipolitischer Mandatsbindung .....	273
3. Das freie Mandat und die faktischen Abhängigkeiten des Abgeordneten .....	277
IV. Die Parteien und das Prinzip streitbarer Demokratie .....	280
1. Die Parteien als Grundbaustein im Konzept streitbarer Demokratie .....	280
2. Einsatz nachrichtendienstlicher Instrumente gegen Parteien ...	285
3. Das Parteiverbot .....	290

7. Kapitel: Der europäische Parteienverbund .....	296
I. Die Europäisierung der Parteiensysteme: Kooperationsprozess statt „Cleavage-Phänomen“ .....	297
1. Historischer Abriss .....	297
2. Schwach ausgeprägte gesamteuropäische Konfliktlinien .....	300
II. Markante Entwicklungen im europäischen Parteiensystem .....	302
III. Der Rechtsbegriff der „politischen Partei auf europäischer Ebene“ .....	305
1. Der Parteibegriff aus rechtsvergleichender Perspektive .....	305
2. Die rechtspolitische und wissenschaftliche Kontroverse über den Parteibegriff .....	309
3. Der Parteibegriff und der Weg zur Parteien-Verordnung .....	312
4. Die Unzulänglichkeiten des sekundärrechtlichen Parteibegriffs .....	314
IV. Die europäischen Parteien und die Inputstrukturen im Institutionengefüge der Union .....	318
1. Die europäischen Parteien als Akteure im europäischen Mehrebenensystem .....	318
2. Die europäischen Parteien und der Exekutivföderalismus .....	321
a) Die gouvernementale Verfasstheit der Europäischen Union .....	321
b) Parteipolitik im Rat und im Europäischen Rat .....	322
3. Die europäischen Parteien und das Europäische Parlament .....	324
a) Die parlamentarische Kontrollfunktion .....	325
b) Das Verhältnis zwischen den europäischen Fraktionen und den europäischen Parteien .....	327
4. Die europäischen Parteien und die Kommission .....	329
V. Relevante Parameter für die Konfiguration und Leistungsfähigkeit des europäischen Parteiensystems .....	334
1. Das europäische Wahlsystem .....	334
a) Wahlbeteiligung und europäischer Parteibegriff .....	334
b) Unitarisches Wahlrecht und Wahlvorschlagsberechtigung .....	336
2. Die Finanzierung der europäischen Parteien .....	338
3. Das Wettbewerbs- und das Konkordanzprinzip .....	341
a) Konsensmechanismen, Parteienkonkurrenz und Parteiendivergenz .....	341
b) Mehrebenensystem und Konkordanzdemokratie .....	343
4. Europäische Öffentlichkeit .....	345

VI. Die europäischen Parteien als verhinderte Akteure im politischen System der Union .....	349
8. Kapitel: Parteienfinanzierung .....	353
I. Parteienfinanzierung und Parteientypologie .....	354
1. Der gestiegene Finanzbedarf im Parteiensektor .....	354
2. Das Finanzierungskonzept einzelner Parteientypen .....	356
II. Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich – die Beispiele Großbritanniens und Österreichs .....	359
1. Das britische Finanzierungskonzept .....	360
2. Das österreichische Finanzierungskonzept .....	362
III. Die Entwicklung der Einnahmen deutscher Parteien aus der Retrospektive .....	366
1. Statistische Schwierigkeiten und Bewertungsfragen .....	366
2. Das Verhältnis von Gesamt- und Staatseinnahmen .....	369
IV. Staatliche Parteienfinanzierung und Demokratieprinzip .....	373
1. Die Schwächen im Konzept der „Staatsfreiheit der Parteien“ ..	373
2. Staatliche Parteienfinanzierung und responsive Demokratie ...	376
V. Die Parteienfinanzierung und das Prinzip des fairen Wettbewerbs	379
1. Die Parteienfinanzierung und der Wettbewerb im Parteiensektor .....	379
2. Staatliche Parteienfinanzierung und die sog. „Petrifikationsthese“ .....	379
3. Finanzierungsrelevante Fragen beim Eintritt in den parteipolitischen Wettbewerb .....	382
4. Gleichheit der Wettbewerbschancen und Spendenannahmeverbote .....	386
VI. Die Parteienfinanzierung und der Grundsatz innerparteilicher Demokratie .....	391
1. Finanzmittel als Machtressource im innerparteilichen Gefüge .	391
2. Innerparteiliche Finanzordnung und Parteiengesetz .....	393
3. Innerparteiliche Finanzordnung und Parteiensatzungsrecht ...	397
4. Innerparteiliche Finanzordnung und verfassungsrechtliches Transparenzgebot .....	400

9. Kapitel: Parteien und Wahlen . . . . .	406
I. Konnexität von Wahlen und Parteien . . . . .	407
1. Verbindende Elemente . . . . .	407
2. Parteibegriff, Parteistatus und Wahlen . . . . .	409
II. Wirkungszusammenhänge zwischen Wahl- und Parteiensystem . . . . .	413
1. Wahlsystemeffekte . . . . .	413
2. Soziologische und normative Faktoren . . . . .	416
III. Verhältniswahl, Mehrheitswahl und Parteien . . . . .	417
1. Die Parteien in der abstrakten Wahlsystemdiskussion . . . . .	417
2. Die Parteien in der konkreten Wahlsystemanalyse . . . . .	420
IV. Die Dominanz der Parteien in der personalisierten Verhältniswahl des BWahlG . . . . .	423
1. Parteien und Landeslisten . . . . .	423
a) Das Listenmonopol der Parteien . . . . .	424
b) Landesliste und Unterschriftenquorum . . . . .	426
c) Die starren Listen und der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl . . . . .	428
2. Parteien, Listenkandidaten und Wahlkreiskandidaten . . . . .	431
3. Innerparteiliche Fragen der Listenaufstellung . . . . .	435
V. Die Parteien in der jüngeren Diskussion über ein mehrheitsbildendes Wahlsystem . . . . .	439
1. Drei Debatten über ein mehrheitsbildendes Wahlsystem im Vergleich . . . . .	439
2. Das britische Wahlsystem als Referenzmodell . . . . .	444
3. Wahlsystemreform und Veränderung des Parteiensektors . . . . .	448
10. Kapitel: Das Parteienrecht als normativer Eckpfeiler im Parteienstrukturwandel . . . . .	453
I. Die Kapazitäten des Parteienrechts als Steuerungsmedium . . . . .	454
1. Die steuerungswissenschaftliche Perspektive . . . . .	454
2. Das Parteienrecht und die weiteren Steuerungsmedien im Parteiensystem . . . . .	456
3. Das Parteienrecht als Freiheitsrecht und Sanktionsrecht . . . . .	460
4. Das Parteienrecht als Rahmenrecht und detailliertes Recht . . . . .	465



II. Das Parteienrecht und die „Entscheidungen in eigener Sache“ . . .	468
1. Die Selbstbetroffenheit politischer Entscheidungsträger . . . . .	468
2. Ausbalancierende Instrumente im Parteienrecht . . . . .	469
III. Das Parteienrecht im Kontext repräsentativ- und direktdemokratischer Konzepte . . . . .	472
1. Direktdemokratische und repräsentative Elemente im Parteienbinnenrecht . . . . .	472
2. Ausbau plebiszitärer Mechanismen durch Parteiansatzungsrecht . . . . .	475
IV. Das Parteienrecht zwischen verfassungsgerichtlicher Jurisdiktion und Gesetzesrecht . . . . .	479
1. Der Kontrollauftrag des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	479
2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle im Parteienfinanzierungsrecht . . . . .	481
3. Verfassungsauslegung, Verfassungsbildung und Parteiengesetzesrecht . . . . .	484
V. Entwicklungsperspektiven eines gemeineuropäischen Parteienrechts . . . . .	486
1. Funktion und Defizite des europäischen Sekundärrechts . . . . .	486
2. Impulse durch die EMRK . . . . .	488
Resümee . . . . .	493
Literaturverzeichnis . . . . .	503
Personen- und Sachregister . . . . .	565

## Einleitung

Der Staatsrechtslehrer *Robert von Mohl* (1799–1875) war für die damalige Epoche durchaus fortschrittlich orientiert, als er sich in seiner 1859 erschienenen „Encyklopädie der Staatswissenschaften“ unter der Überschrift „Die Parteien im Staate“ wie folgt äußerte: „Ganz unklar ist die oft gehörte Forderung, eine Regierung müsse sich freihalten von den Parteien, ein wahrer Staatsmann über den Parteien stehen. Vielmehr hat eine Regierung sich auf die Partei zu stützen, welche mit ihrer Richtung und Handlungsweise übereinstimmt ...“<sup>1</sup>. Im Hinblick auf die deutschen Parteien bestätigte sich die Einschätzung *v. Mohls* langfristig, als diese im 19. Jahrhundert im Prozess der Parlamentarisierung entstanden, in ihrer Struktur die sozialen, ideologischen, regionalen und religiösen Konfliktlagen reflektierten, im Kaiserreich zu den politischen Kräften im Verfassungssystem avancierten<sup>2</sup> und in der Weimarer Republik die Regierungsbildung übernahmen<sup>3</sup>. Jedenfalls seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ist der Befund, dass die Parteien in die staatlichen Institutionen hineinwirken und maßgeblichen Einfluss auf die Besetzung höchster Staatsämter ausüben, unumstritten<sup>4</sup>. Gleichwohl ist diese Funktionsbeschreibung nur eines von mehreren Themen, das bei der Analyse des deutschen Parteiensystems zu beachten ist. Grund hierfür ist die Tatsache, dass die Parteien als gesellschaftliche Gruppierungen, Einrichtungen der Verfassung und Akteure des politischen Wettbewerbs multiple Funktionen wahrnehmen<sup>5</sup>. Sie sind in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes diejenigen gesellschaftliche Vereinigungen, die bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) und die Ebenen der Volks- und der Staatswillensbildung miteinander verknüpfen. Nicht zuletzt deswegen werden sie plakativ als „Leitplanke und

---

<sup>1</sup> *v. Mohl*, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 1. Aufl., S. 154. S. zu *v. Mohls* Leben und Werk *Schroeder*, NJW 1998, 1518 ff.

<sup>2</sup> S. zur Stellung der Parteien im Deutschen Kaiserreich *Shirvani*, MIP 13 (2006), 77 ff.

<sup>3</sup> S. hierzu *Schneider*, in: Tsatsos/Schefold/Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, S. 151 (156 ff.); *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 45 ff.; *Puble*, in: Schiller (Hrsg.), Parteien und Gesellschaft, S. 15 (18 ff.); *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, S. 3 ff.

<sup>4</sup> *BVerfGE* 3, 19 (26); E 20, 56 (101); E 52, 63 (83); E 121, 30 (53).

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Decker*, ZParl 1999, 345 f.; *Morlok*, in: Tsatsos/Venizelos/Contiades (Hrsg.), Politische Parteien im 21. Jahrhundert, S. 39 (40 f.); *Helms*, ZParl 1995, 642 (647 ff.).

Treibstoff der Demokratie“ charakterisiert<sup>6</sup> und für das parlamentarische Regierungssystem als unverzichtbar und alternativlos erachtet<sup>7</sup>. Auch wenn man sich hierüber weitgehend einig ist, stellt sich die Frage, inwieweit die Parteien auf die gesellschaftlichen, ihren Handlungskontext verändernden Transformations- und Umbruchsprozesse der vergangenen Jahrzehnte reagiert haben und ob sie den normativen und systemischen Anforderungen überhaupt noch gerecht werden<sup>8</sup>. Über die Beurteilung der politischen Rolle und der Leistungen der Parteien herrscht nämlich kein Konsens. Zum Teil wird eine „Aushöhlung der Parteiendemokratie“ konstatiert, die mit einer Einengung des Gestaltungsspielraums nationaler Politik im Zeitalter der Europäisierung und einem Einflussverlust der Parteien einhergehe<sup>9</sup>. Andere warnen demgegenüber vor einer „zunehmenden Machtfülle der Parteien“, der „Eroberung fast sämtlicher Bereiche des Staates“ durch die Parteien und einer dadurch verursachten Gefährdung der Demokratie<sup>10</sup>. Dritte wiederum weisen auf die „wechselseitige Blockade“ der Parteien und ihren „Reformunwillen“ hin<sup>11</sup>. Ob es sich bei diesen Äußerungen um „Verfallsprognosen“, „Untergangsszenarien“ oder „Legitimationskrisendiagnosen“ handelt<sup>12</sup> oder ob wir es vielmehr mit einem konfliktträchtigen Prozess des Wandels und der Anpassung zu tun haben, der für die Parteien mit Chancen und Risiken verbunden ist, wird eine der entscheidenden Fragen sein<sup>13</sup>.

Nimmt man zur Erörterung der angesprochenen Problemfelder die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystem seit den 1970er Jahre in Blick<sup>14</sup>, lassen sich verschiedene Prozesse herausarbeiten. Diese betreffen zunächst die Erweiterung des deutschen Parteienspektrums von einem Drei-<sup>15</sup> zu einem Vierparteiensystem in den 1980er Jahren, nachdem grundlegende gesellschaftliche Konfliktfelder aufgebrochen waren, die die Bildung der Partei der „Grünen“ förderten und das Ende der goldenen Ära

<sup>6</sup> Müntefering, ZParl 2000, 337.

<sup>7</sup> Morlok, in: Tsatsos/Venizelos/Contiades (Hrsg.), Politische Parteien im 21. Jahrhundert, S. 39 (54).

<sup>8</sup> Vgl. auch Dörner, ZParl 2002, 759 f.

<sup>9</sup> Vgl. Kleinert, APuZ 35–36/2007, 3 (8 ff., 10); Grimm, in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.), Parteien ohne Volk, S. 9 (14 ff.).

<sup>10</sup> S. v. Arnim, DÖV 2007, 221; vgl. ferner W. Klages, Politik ohne Parteien, S. 24 ff.

<sup>11</sup> S. Immerfall, APuZ B 1–2/1998, 3 (12).

<sup>12</sup> Vgl. Sarcinelli, in: ders. (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Medien-gesellschaft, S. 273.

<sup>13</sup> Vgl. Wiesendahl, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, S. 592.

<sup>14</sup> Die Diskussion dieser Phase soll den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit bilden. Frühere historische Epochen werden einbezogen, soweit sie für das Verständnis der deutschen Parteiendemokratie sachdienlich sind. Die Prozesse, die die Parteien auf Landes-ebene betreffen, werden nur in bestimmten Fällen diskutiert, s. z. B. 2. Kap. III 2.

<sup>15</sup> Das Dreiparteiensystem bestand aus CDU/CSU, SPD und FDP.

der Volksparteien einläuteten<sup>16</sup>. In den 1990er Jahren trieb die Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten die Transformation des ostdeutschen Parteiensystems voran und hinterließ an der Struktur der deutschen Parteienlandschaft ihre Spuren<sup>17</sup>. Berücksichtigt man den Werdegang der Partei „Die Linke“ in den vergangenen Jahren, ist eine Ausdehnung des Parteienspektrums zu einem gesamtdeutschen Fünfparteiensystem nicht ausgeschlossen<sup>18</sup>. Die Veränderung des deutschen Parteiensystems wurde im Übrigen von einem Wandel der Mitglieder- und Organisationsstruktur der Parteien begleitet. Die großen Parteien sind seit einiger Zeit mit einem Rückgang der Mitgliederzahlen, Organisationsschwächen und Nachwuchsproblemen konfrontiert<sup>19</sup>. Zudem werden rückläufige Wahlbeteiligungsquoten und eine abnehmende Parteiidentifikation registriert<sup>20</sup>. Diese und weitere Probleme, denen die Parteien ausgesetzt sind, werden als ein Indiz für den Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber den etablierten Parteien gedeutet. Den Parteien wird dabei vorgeworfen, die ihnen übertragenen Aufgaben nur unzureichend zu erfüllen und auf wichtigen Politikfeldern keine tragfähigen Lösungskonzepte anzubieten<sup>21</sup>. Die Parteien haben versucht auf diese Entwicklungen und auf die gesellschaftlichen Transformationsprozesse, wie den Wandel der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, die Erosion traditioneller sozialer Milieus und die Medialisierung des politischen Sektors, zu reagieren und Reformstrategien zu entwerfen. Hierzu gehören innerparteiliche Reformen, wie neue Mitgliederrekutierungskonzepte, die Professionalisierung der Parteiarbeit bzw. der Politikvermittlung und die Verbesserung ihrer Kommunikations-

---

<sup>16</sup> Vgl. *Poguntke*, in: Niedermayer/Stöss (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, S. 187 (204 ff.); *Lösche*, *Kleine Geschichte der deutschen Parteien*, S. 148 ff.; *Fenske*, *Deutsche Parteiengeschichte*, S. 303 ff.; v. *Alemann*, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, S. 63 ff.

<sup>17</sup> Vgl. dazu *Wertz*, in: Jesse/Klein (Hrsg.), *Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland*, S. 49 ff.; *Fenske*, *Deutsche Parteiengeschichte*, S. 316 ff.; *Ammer*, in: Mintzel/Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 421 ff.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu *Hartleb/Rode*, in: Jun/Kreikenbom/Neu (Hrsg.), *Kleine Parteien im Aufwind*, S. 161 ff.; *Koß/Hough*, ebd., S. 179 ff.; *Micus*, in: Spier et al. (Hrsg.), *Die Linkspartei*, S. 185 ff.; *Neu*, in: Decker/Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, S. 314 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Niedermayer*, ZParl 2008, 379 ff.; *Wiesendahl*, in: Glaab (Hrsg.), *Impulse für eine neue Parteiendemokratie*, S. 15 ff.; *ders.*, APuZ B 1–2/1998, 13 ff.; *Dittberner*, APuZ B 40/2004, 12 ff.; *Dörner*, ZParl 2002, 759 (760 ff.); v. *Alemann/Heinze/Schmid*, APuZ B 1–2/1998, 29 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Bartsch*, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.), *Wissenschaftliche Dienste*, Ausgabe Nr. 49/06, S. 1; v. *Beyme*, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, S. 315 (330); *Immerfall*, APuZ B 1–2/1998, 3 (10); *Dittberner*, APuZ B 40/2004, 12 (13).

<sup>21</sup> Vgl. *W. Klages*, *Politik ohne Parteien*, S. 33 ff.; *Rieger*, ZParl 1994, 459 (464 f.); v. *Arnim*, APuZ B 11/1993, 14 (16 f.); *Stöss*, APuZ B 21/1990, 15 (23).

und Medienkompetenz<sup>22</sup>. Darüber hinaus optimierten die Parteien ihre Finanzierungsquellen und steigerten ihre Einnahmen, nicht zuletzt durch verschiedene Formen staatlicher Finanzierung<sup>23</sup>.

Die soeben skizzierten Entwicklungen weisen den Weg zu grundlegenden staatsrechtlichen Themen, veranlassen eine Überprüfung sowie Neujustierung parteiverfassungsrechtlicher Prinzipien, fokussieren den Blick auf verfassungsrechtliche Problemlagen und rücken die Frage in den Vordergrund, welche Konsequenzen der Parteienwandel für den konstitutionellen Kontext zeitigt. Für die Interdependenz zwischen dem Strukturwandel im Parteiensystem und der Parteienrechtsdogmatik ist die Diskussion über den juristischen Begriff der Partei (§ 2 Abs. 1 PartG) paradigmatisch. Aufgrund der seit den 1970er Jahren sichtbar werdenden Relevanz der Bürgerinitiativen, Umweltvereinigungen und Protestgruppen, die Ausdruck unkonventioneller Partizipationsformen waren, musste die Parteienrechtslehre den Begriff der politischen Partei schärfer konturieren. Dabei ging es einerseits darum, die Institution der Partei gegenüber jenen Zusammenschlüssen abzugrenzen, die plebiszitäre Entscheidungsformen initiieren und unterstützen wollten, nicht aber an Parlamentswahlen teilnahmen<sup>24</sup>. Andererseits mussten die in Art. 21 GG verankerten Vorgaben des Parteienverfassungsrechts aktiviert werden, um die Offenheit des politischen Systems für nicht-etablierte Parteien sicherzustellen und die Errichtung eines „closed shop“ im Parteiensektor qua Begriffsdefinition zu verhindern<sup>25</sup>. Abgesehen hiervon hat der Strukturwandel im Parteiensystem auch demokratietheoretische Implikationen. Vor allem durch den Vertrauensverlust der Bürger gegenüber den Parteien und die Friktionen im Rückkoppelungsverhältnis zwischen den Parteien und den Wählern sind repräsentations- und legitimationstheoretische Fragen aufgetreten. Zu erörtern ist, inwieweit die Parteien ihre Vermittlungsfunktion als Bindeglieder zwischen Gesellschaft und Staat im Konzept repräsentativer Demokratie wahrnehmen und welche

---

<sup>22</sup> Vgl. *Reichart-Dreyer*, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, S. 570 (575 ff.); *Dörner*, ZParl 2002, 759 (768); *Jun*, *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie*, S. 115 ff.; *Tenschler*, *Professionalisierung der Politikvermittlung?*, S. 106 ff.

<sup>23</sup> Vgl. die Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Vergleichende Kurzübersichten über die Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögensverhältnisse der Parteien in den Rechnungsjahren 1996 bis 2005, BT-Drucks. 16/8180, S. 6 f., 9; *Niclauß*, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, S. 279; *Ebbighausen et al.*, *Die Kosten der Parteiendemokratie*, S. 41 ff.; *Rudzio*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 99 ff., 102 ff.

<sup>24</sup> Vgl. auch *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 15; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 60.

<sup>25</sup> Vgl. zur Debatte *Scholz*, *Krise der parteienstaatlichen Demokratie?*, S. 26 ff.; *Kimmich*, DÖV 1983, 217 ff.; *Stober*, ZRP 1983, 209 ff.; *Grimm*, DÖV 1983, 538 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21 Rn. 66; *Gusy*, in: AK-GG, Art. 21 Rn. 59.

Konsequenzen ein etwaiger Abkoppelungs- und Entfremdungsprozess für die Legitimationsbasis der Parteiendemokratie hat. Dabei steht nicht zuletzt die Zukunft des Konzepts der Mitgliederpartei in Diskussion<sup>26</sup>.

Neben diesen Themen weisen die parteispezifischen Prozesse der Professionalisierung und Medialisierung rechtliche Bezugspunkte auf, insbesondere im Hinblick auf das Parteienwettbewerbsrecht<sup>27</sup>. Beide Vorgänge haben die innerparteiliche Wettbewerbssituation verändert, indem die Parteieliten ihren Wettbewerbsvorsprung ausgebaut und ihre Abhängigkeit von den Leistungen der Parteimitglieder durch Inanspruchnahme externer Ressourcen verringert haben. Dieser Befund veranlasst zur Untersuchung, welche Anforderungen das Gebot innerparteilicher Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) an die parteiinternen Wettbewerbsbeziehungen stellt und welche Auswirkungen der Professionalisierungs- und Medialisierungsprozess auf das Rückkoppelungsverhältnis zwischen der Parteiführung und der Parteibasis gehabt haben. Von den Wettbewerbsvorgängen innerhalb der Partei ist die Wettbewerbssituation zwischen den Parteien nicht unberührt geblieben. Insbesondere die Medialisierung des Parteiensektors hat zu einer noch stärkeren Verzahnung der parteiinternen Aktivitäten und des zwischenparteilichen Wettbewerbs geführt. Die Partei muss einerseits innerparteiliche Koalitionsbildung und Gruppenkonkurrenz zulassen<sup>28</sup>, hat aber andererseits ein rechtliches Interesse, als Wettbewerbsorganisation ein geschlossenes Erscheinungsbild abzugeben. Die hierbei tangierten Rechtspositionen sind in ihrer Interdependenz zu erörtern. Die Wettbewerbsthematik hat schließlich auch finanzielle Implikationen. Nicht fernliegend ist der Gedanke, dass die Parlamentsparteien die staatliche Parteienfinanzierung instrumentalisieren, um ihre Wettbewerbsvorteile auszubauen und „Newcomern“ den Aufstieg im Parteiensektor zu erschweren<sup>29</sup>. Zu diskutieren ist, inwieweit das Parteienrecht im Bereich der Parteienfinanzierung wettbewerbsichernd gewirkt hat.

Zu diesen und anderen Problemkomplexen im nationalen Recht sind in den vergangenen Jahrzehnten parteirechtliche Fragen europäischer Provenienz hinzugetreten. Dies ist dadurch bedingt, dass in Europa in Gestalt des europäischen Parteienverbands ein weiteres Parteiensystem entstanden

---

<sup>26</sup> Vgl. dazu etwa *Nickig*, ZParl 1999, 382 ff.; *Lösche*, Universitas 55 (2000), 779 ff.; v. *Alemann*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 201 ff.

<sup>27</sup> S. dazu *Morlok*, in: FS Tsatsos, S. 408 ff.; *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, S. 61 ff.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu *Köllner/Basedau*, in: Köllner/Basedau/Erdmann (Hrsg.), Innerparteiliche Machtgruppen, S. 7 ff.; *Preuß*, Gruppenbildungen und innerparteiliche Demokratie, S. 56 ff.; *Niedermayer*, in: ders./Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, S. 230 (248 f.).

<sup>29</sup> Vgl. hierzu *Naßmacher*, PVS 28 (1987), 101 (112); v. *Beyme*, Parteien im Wandel, S. 142 f.; *H. Naßmacher*, ZfP 51 (2004), 29 (35).

ist<sup>30</sup>. Nachdem das europarechtliche Fundament des Parteienverbunds durch die Verträge von Maastricht<sup>31</sup> und Nizza<sup>32</sup> geschaffen wurde und die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung<sup>33</sup> das Sekundärrecht der Union ergänzte, wird im Sinne einer Zwischenbilanz zu diskutieren sein, welche funktionalen Fortschritte der europäische Parteiensektor bislang gemacht hat. Überblickt man die europarechtliche Debatte, wird man feststellen, dass das Leistungspotential des europäischen Parteienverbunds häufig skeptisch bewertet wird. Insbesondere wird bezweifelt, ob die europäischen Parteien die ihnen zugewiesenen Funktionen, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen (s. Art. 10 Abs. 4 EUV), überhaupt ausüben<sup>34</sup>. Dass in diesem Bereich in der Tat Defizite existieren, wird nicht in Abrede gestellt werden können. Eine der wichtigen Fragen besteht allerdings darin, worin die Ursachen für die Probleme der europäischen Parteien liegen. Hierbei wird man nicht nur auf den Umstand eingehen, dass auf europäischer Ebene keine Regierungs- und Oppositionsparteien vorhanden sind. Auch die Beziehung zwischen den nationalen und den europäischen Parteien ist näher zu beleuchten.

Abgesehen von den bereits angesprochenen staats- und europarechtlichen Themen haben sich weitere parteienrechtliche Aspekte gezeigt, die mit verschiedenen Prozessen und Ereignissen im deutschen und europäischen Parteiensystem im Zusammenhang stehen. Insbesondere im deutschen Parteienfinanzungssektor hat es eine Reihe von gesetzlichen Novellierungen gegeben, durch die der Normgeber auf tatsächliche Entwicklungen reagierte<sup>35</sup> oder konzeptionelle rechtliche Umgestaltungen vornahm<sup>36</sup>. Das hatte zur Folge, dass die Regelungsdichte des Parteienrechts, vor allem im Bereich der staatlichen Finanzierung und Rechenschaftslegung, erhöht

<sup>30</sup> Vgl. *Deinzer*, Europäische Parteien, S. 71 ff.; *Armbrecht*, Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund, S. 124 ff.; *Papadopoulou*, Politische Parteien auf europäischer Ebene, S. 81 ff.; *Jasmut*, Die politischen Parteien und die europäische Integration, S. 185 ff. S. zur Terminologie 2. Kap. I 1.

<sup>31</sup> ABl. 1992, C 191/1. S. ex Art. 138a EGV.

<sup>32</sup> ABl. 2001, C 80/1. S. ex Art. 191 EGV.

<sup>33</sup> ABl. 2003, L 297/1.

<sup>34</sup> Vgl. *Morlok*, MIP 9 (1999), 52 (64); *Stentzel*, Integrationsziel Parteiendemokratie, S. 262 ff.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 103; *ders.*, in: FS Ress, S. 541 (555 f.); v. *Arnim/Schurig*, Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, S. 39f. Optimistischer hingegen *Tsatsos*, in: FS Schneider, S. 236 (248 ff.).

<sup>35</sup> Dies waren vor allem Finanzskandale im Parteiensektor, vgl. dazu etwa *Adams*, Parteienfinanzierung in Deutschland, S. 153 ff., 213 ff.

<sup>36</sup> Vgl. insbesondere folgende Novellen: Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577); Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl. I S. 142); Achstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 (BGBl. I S. 2268).



wurde. Das ursprüngliche Anliegen des deutschen Gesetzgebers, von einer genauen Regulierung des Parteiwesens Abstand zu nehmen<sup>37</sup>, musste teilweise aufgegeben werden. Das europäische Parteienrecht sollte demgegenüber Impulse für stärkere parteipolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene aussenden<sup>38</sup>. Allerdings ist zweifelhaft, ob das Sekundärrecht diesen Erwartungen gerecht geworden ist.

Im Folgenden soll zunächst die Entwicklung der deutschen Parteien aus interdisziplinärer Perspektive aufgezeigt werden. Dabei werden die theoretischen Grundlagen der Parteienrechtslehre als eines Teilgebiets der Parteienforschung analysiert und wichtige parteirechtliche Ansätze vorgestellt (1. Kapitel). Die strukturellen Mutationen des deutschen Parteiensystems in den vergangenen Jahrzehnten und die daraus abzuleitenden rechtlichen Fragestellungen bilden den Schwerpunkt des anschließenden 2. Kapitels. Im 3. Kapitel wird die Debatte über die Parteienverdrossenheit nachgezeichnet, um die Hintergründe für den Glaubwürdigkeitsverlust der Parteien zu erörtern und wiederum auf juristische Fragen hinzuweisen. Die weiteren vier Kapitel wollen sich dem verfassungs- und europarechtlichen Fundament des deutschen und europarechtlichen Parteiensystems widmen. Dabei soll in einem ersten Schritt der Parteienartikel des Grundgesetzes (Art. 21) im Lichte des Strukturwandels des Parteiensystems diskutiert werden (4. Kapitel). In einem zweiten Schritt werden die dogmatischen Grundlagen des Parteienwettbewerbsrechts dargestellt, um auf Wettbewerbsprozesse im Parteiensektor näher einzugehen (5. Kapitel). In einem dritten Schritt gilt es herauszuarbeiten, inwieweit die Institution der politischen Partei durch die Prinzipien der Verfassung geprägt wird und ob sie auf diese Prinzipien zurückwirkt (6. Kapitel). Das 7. Kapitel beschäftigt sich sodann mit den normativen Grundlagen des europäischen Parteienverbands und den Wirkungsmöglichkeiten der europäischen Parteien im Institutionengefüge der Union. Nicht zu vernachlässigen sind im Übrigen die normativen Rahmenbedingungen des Parteiensystems. Für die deutschen Parteien stehen hierbei vor allem die Parteienfinanzierung und das Wahlrecht im Vordergrund. Themenkomplexe im 8. Kapitel sind daher die staatliche Parteienfinanzierung und der Wettbewerbsaspekt bzw. die innerparteiliche Dimension der Parteienfinanzierung, im 9. Kapitel die dominierende Position der Parteien im Wahlrecht und die Bedeutung des Parteienstrukturwandels für die Wahlsystemdiskussion. Das abschließende 10. Kapitel beleuchtet die Rechtsnatur des Parteienrechts aus unterschiedlichen Perspektiven und lotet die Ursachen für die verschiedenen Veränderungen in diesem Rechtsgebiet aus.

---

<sup>37</sup> Vgl. dazu den Bericht der Parteienrechtskommission, *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, S. 120.

<sup>38</sup> Vgl. *Tsatsos*, EuGRZ 1994, 45 (52).



## 1. Kapitel

# Die Parteienrechtslehre als Teilgebiet der Parteienforschung

Überblickt man die Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, wird man nur schwer die These vertreten können, dass diese ein normatives Konstrukt des Staats- und Verfassungsrechts gewesen sind. Der parteienhistorische Befund legt im Gegenteil den Schluss nahe, dass sich die Parteien – jedenfalls im 19. und zum Teil auch im 20. Jahrhundert – weitgehend außerhalb des damals geltenden Staatsrechts und gegen die jeweils dominierenden staatstheoretischen Konzepte und Ideologien entwickelten<sup>1</sup>. Auch nach der Institutionalisierung der politischen Parteien in Art. 21 GG, die ihre verfassungsrechtliche Anerkennung als Vermittlungsinstanzen im Staat bewirkte, hat sich die normative Ausgestaltung des Parteiwesens als ein mühsames Unterfangen erwiesen. Ein Indiz hierfür ist die Tatsache, dass die Erfüllung des in Art. 21 Abs. 3 GG formulierten Verfassungsauftrags 18 Jahre lang auf sich warten ließ, bis das Parteiengesetz 1967<sup>2</sup> schließlich verabschiedet wurde<sup>3</sup>. Gleichwohl ist gerade das Parteiwesen als eine Regelungsmaterie zu bewerten, das einer staatsrechtlichen Durchdringung zugänglich sein muss. Obgleich die Parteien als prototypische Kräfte des politischen Lebens gegenüber dem Normierungswillen des Gesetzgebers eine „kräftige Eigengesetzlichkeit“<sup>4</sup> aufweisen, wird das Staatsrecht in diesem Bereich seine normative Rolle als „politisches Recht“ behaupten müssen<sup>5</sup>. Aus diesem Grund hat das Parteienrecht als ein Teilgebiet des

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa den Bericht der Parteienrechtskommission, *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens*, S. 3; *Loewenstein*, *Verfassungslehre*, S. 390 f.; *Scheuner*, DÖV 1958, 641; *Tsatsos*, in: *Gabriel/Niedermayer/Stöss* (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, S. 131; *v. d. Heydte*, in: *Neumann/Nipperdey/Scheuner* (Hrsg.), *Die Grundrechte*, 2. Bd., S. 457 f.; *Tsatsos/Morlok*, *Parteienrecht*, S. 4 ff.; *Steininger*, *Soziologische Theorie der politischen Parteien*, S. 80; *Schmid*, *Politische Parteien, Verfassung und Gesetz*, S. 87 f.

<sup>2</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773).

<sup>3</sup> Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Parteiengesetzes *I. Klein*, *Die Bundesrepublik als Parteienstaat*, S. 278 ff.; *Seifert*, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, S. 48 ff.; *Breithaupt*, JZ 1967, 561; *Hesse*, in: *Tsatsos* (Hrsg.), *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland*, S. 38 ff.; *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 21 Rn. 127 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Radbruch*, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. 1, S. 285 (294).

<sup>5</sup> Vgl. dazu 1. Kap. II 3 c).

Staatsrechts und der Parteienforschung mehreren Anforderungen zu genügen: Es muss einerseits die ihm obliegende Direktiv- und Rahmenfunktion wahrnehmen, indem es als Orientierungsmaßstab für die Parteien fungiert, die Freiräume und Grenzen parteipolitischen Handelns markiert, Aufgaben zuweist, Pflichten begründet und organisatorisch-verfahrensmäßige Regeln für den Parteienwettbewerb aufstellt<sup>6</sup>. Andererseits muss das Parteienrecht die Parteien als komplexe Organisationen begreifen, die sich in einem dauerhaften Interdependenzverhältnis zu ihrem gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen, kulturellen und medialen Umfeld befinden und durch verschiedene externe und interne Faktoren in ihrem Aktionsradius beeinflusst werden<sup>7</sup>. Daher wird das Parteienrecht in der Praxis nur dann eine effektive Wirkung entfalten, wenn es diejenigen Bezüge zu den Nachbardisziplinen herstellt, die es ermöglichen, auf einer empirisch tragfähigen Basis die Mechanismen des Parteiensystems zu analysieren<sup>8</sup>. Um diese Bezüge herzustellen, sollen zum einen die prinzipiellen Fragestellungen und Konzepte der Parteientheorie erörtert werden<sup>9</sup>. Zum anderen wird es darum gehen, die essentiellen Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung der politischen Parteien herauszuarbeiten<sup>10</sup> und sich die verschiedenen systemprägenden Parteietyphen zu vergegenwärtigen<sup>11</sup>. Von Belang sind zudem die einzelnen Funktionen, die die Parteien in Staat und Gesellschaft wahrnehmen<sup>12</sup>. Zum Abschluss des Kapitels sollen einige parteienrechtswissenschaftliche Ansätze skizziert und ihre Bedeutung für die Parteienlehre diskutiert werden<sup>13</sup>.

## I. Parteienforschung und Parteientheorien

### 1. Die Dilemmata einer allgemeinen Parteientheorie

Das Klagegedicht über das Fehlen einer allgemeinen Parteientheorie ist alt. Die Wissenschaft ist in periodischen Abständen immer wieder der Frage nach-

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Böckenförde, in: FS Scupin, S. 317 (319ff., 322f.); Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HbStR, Bd. VII, 1. Aufl., § 162 Rn. 43 ff.; Grimm, JuS 1969, 501 (504f.); Doebring, Allgemeine Staatslehre, Rn. 17 ff.; Stern, Staatsrecht, Bd. I, S. 24 f.; v. Arnim, DÖV 1985, 593 (604f.); Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar, Art. 21 Rn. 11; Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, S. 85 ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu 1. Kap. II 1.

<sup>8</sup> Vgl. auch Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, S. 3; im Grundansatz anders Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 63 ff.

<sup>9</sup> S. 1. Kap. I.

<sup>10</sup> S. 1. Kap. II 2 und III.

<sup>11</sup> S. 1. Kap. IV.

<sup>12</sup> S. 1. Kap. V.

<sup>13</sup> S. 1. Kap. VI.

gegangen, warum es trotz Jahrzehnte anhaltender intensiver Diskussionen so schwierig ist, die vielfältigen Einzelprobleme, die das Phänomen der „politischen Partei“ mit sich bringt, zusammenfassend darzustellen und in einem systematischen, methodisch-anspruchsvollen Gesamtkonzept einer Lösung zuzuführen<sup>14</sup>. Obwohl die Parteienforschung mittlerweile als eines der elaboriertesten Forschungsgebiete der Sozialwissenschaften einzustufen ist, gilt die analytische Durchdringung des Forschungsgegenstandes dieser Disziplin auf der Grundlage verallgemeinerungsfähiger Kriterien nach wie vor als ein wissenschaftliches Desiderat. Die für diesen Befund ursächlichen Probleme sind vielfältig. Sie sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass man sich nicht darüber einig ist, welche Leistungen prinzipiell eine Parteien-theorie zu erbringen hat: Soll sie anhand empirisch verlässlicher Methoden Informationen, Daten und Fakten z.B. über die Organisation, die Mitgliederzahl und Mitgliederstruktur der Parteien, deren Erfolge bei den Parlamentswahlen, die Häufigkeit der Regierungsbeteiligung, ihre finanzielle Ausstattung oder ihre soziologische Verankerung in der Bevölkerung ermitteln, um nach einem induktiven Ansatz generelle Aussagen zu diesen Untersuchungsgegenständen auszuformulieren und die Funktion der Parteien für das politische System<sup>15</sup> aufzuzeigen? Oder soll sie durch eine systematisch betriebene Komplexitätsreduktion die strukturellen Wesenselemente der politischen Parteien herausarbeiten und das, was allen Parteien oder Parteiensystemen gemeinsam ist, in den Vordergrund stellen, um damit auch interdisziplinär einen Minimalkonsens zu schaffen?<sup>16</sup> Über diese Fragen

<sup>14</sup> Vgl. zu dieser Fragestellung bereits *Dwverger*, Die politischen Parteien, S. IX als einen der Klassikertexte der Parteienforschung; s. ferner *Ziebur*, Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Vorwort, S. XI; *Mühleisen*, Theoriebildung und politische Parteien, S. 1 ff., 8 f.; *ders.*, in: Jäger (Hrsg.), Partei und System, S. 9; *Bracher*, Saeculum 21 (1970), 274 (277 f.); *v. Beyme*, Parteien im Wandel, S. 14 ff.; *ders.*, Parteien in westlichen Demokratien, S. 18; *ders.*, PVS 24 (1983), 241 ff.; *Greven*, in: Falter/Fenner/Greven (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, S. 52; *Steininger*, ebd., S. 89; *Naßmacher*, Parteien im Abstieg, S. 17; *Mintzel*, Die Volkspartei, S. 19; *Mayntz*, in: Lepsius (Hrsg.), Zwischenbilanz der Soziologie, S. 327 (332); *Jun*, in: Helms/Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, S. 163 (164); den Eindruck von „zuviel Theorie“ hat demgegenüber *Immerfall*, ZParl 1992, 172 (186 f.).

<sup>15</sup> S. zum Begriff des „politischen Systems“ *Nohlen/Thibaut*, in: Nohlen/Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Bd. 2, S. 776 f.; zur Typologisierung politischer Systeme vgl. *Waschkuhn*, in: Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, S. 237 (245 ff.).

<sup>16</sup> Vgl. *v. Beyme*, PVS 24 (1983), 241 (242); *Stöss*, PVS 24 (1983), 450 (451 f.); *ders.*, in: *ders.* (Hrsg.), Parteien-Handbuch, Bd. I, S. 17 (296); *Greven*, in: Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, S. 276 (278 f.); *Mühleisen*, in: Jäger (Hrsg.), Partei und System, S. 9 (22). Nicht weiter nachgegangen werden soll der Frage, welche Funktionen Theorien überhaupt ausüben; vgl. hierzu aus der Sicht der Wissenschaftstheorie *Ruß*, Wissenschaftstheorie, Erkenntnistheorie und die Suche nach Wahrheit, S. 81 ff.; aus der Sicht der Politikwissenschaft vgl. z. B. *Benz*, in: *ders./Seibel* (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischen-

hat man in der Vergangenheit oft lebhaft gestritten, ohne dass allerdings ein Kompromiss erzielt werden konnte.

Eine der Ursachen, die die Ausarbeitung einer allgemeinen Parteitheorie erschweren, ist sicherlich in der *Interdisziplinarität* der Parteienforschung zu verorten. Das erklärt sich daraus, dass Parteien komplexe Organisationen im gesellschaftlichen und politischen System sind, die diverse Fragestellungen in den verschiedenen Teilgebieten der Geisteswissenschaften hervorrufen. Dieser Umstand macht die Parteienforschung zweifelsohne attraktiv; allerdings erschwert er gleichzeitig einheitliche theoretische Fundementalaussagen. Daher kann es kaum verwundern, dass seit jeher unterschiedliche Auffassungen darüber zu Tage treten, was man definitorisch unter einer „Partei“ zu verstehen hat. Je nachdem, ob über dieses Phänomen aus der Perspektive der Politik- oder Geschichtswissenschaft, der Organisationssoziologie, des Verfassungsrechts oder der allgemeinen Staatslehre diskutiert worden ist, sind diesbezüglich unterschiedliche Ansichten geäußert worden. So definierte im Jahr 1770 der Philosoph und Politiker *Edmund Burke* eine Partei als eine „Vereinigung von Männern“, die auf der Grundlage gemeinsamer Prinzipien „das nationale Interesse zu fördern bestrebt sind“<sup>17</sup>; der Staatsrechtslehrer *Heinrich Triepel* verstand unter einer Partei eine „Kampfgenossenschaft“ zur Erreichung politischer Ziele und Macht im Staat<sup>18</sup>, während der Ökonom und Politologe *Anthony Downs* diese als eine Gruppe von Personen, die die Kontrolle über den Regierungsapparat dadurch in ihre Hand zu bekommen suchten, dass sie in einer ordnungsgemäß abgehaltenen Wahl ein Amt erhielten, umschrieb<sup>19</sup>. In diesem Zusammenhang gibt es auch auseinanderdriftende Ansichten darüber, ob von einem engen staatsrechtlichen Parteibegriff, von einem Terminus, der sich auf sämtliche Parteien in westlichen Demokratien bezieht, oder von einem allgemeinen Parteibegriff, der alle historisch denkbaren Erscheinungsformen – wie z. B. Einheits- und totalitäre Parteien – umfasst, auszugehen ist<sup>20</sup>.

---

bilanz, S. 9ff.; *Winkler/Falter*, in: Mohr (Hrsg.), Grundzüge der Politikwissenschaft, S. 65 (100f.); *Helms*, in: ders./Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, S. 13 (17ff.).

<sup>17</sup> *Burke*, in: Lenk/Neumann (Hrsg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien, S. 6.

<sup>18</sup> *Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, S. 13.

<sup>19</sup> *Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, S. 25.

<sup>20</sup> S. z. B. *Seuffert*, in: FG Schmid, S. 199ff.; *v. d. Heydte*, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte, 2. Bd., S. 457 (462ff.); *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, S. 20ff.; *Wietschel*, Der Parteibegriff, S. 143ff.; *Steininger*, Soziologische Theorie der politischen Parteien, S. 77ff.; *ders.*, in: Falter/Fenner/Greven (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, S. 89 (90); *v. Alemann*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 11; *Sartori*, Parties and party systems, S. 327; *Greven*, in: Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, S. 276 (277); s. zum Begriff der politischen Partei aus juristischer Sicht 4. Kap. II.

Mit diesem Grundcharakter der Interdisziplinarität steht eine zunehmende Segmentierung und Partikularisierung der Parteienforschung im Zusammenhang. Die Parteienlehre kann mittlerweile zwar eine ganze Reihe von einzelnen Forschungsgebieten vorweisen. Die Vertreter dieser Disziplinen sind aber über den aktuellen Forschungsstand in den Nachbardisziplinen häufig wenig informiert oder interessieren sich hierfür kaum. So haben z. B. die Parteienkommunikations-, Parteienelite-, Parteienfinanzierungs- oder Parteienorganisationsforschung eine Reihe von interessanten Konzepten und tiefgreifenden Analysen herausgearbeitet, die für sich genommen einen enormen Erkenntnisgewinn darstellen. Aufgrund des ständigen Anwachsens der theoretischen Ansätze und des empirischen Materials über die Parteien auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene besteht jedoch die Gefahr, dass die erwähnten Teilgebiete die vielfältigen alternativen Konzepte aus den Nachbargebieten gar nicht wahrnehmen, geschweige denn methodisch zu verarbeiten suchen<sup>21</sup>. Daher wird oft die Notwendigkeit des *interdisziplinären Dialogs* betont. Wenn, so das Petitum, die Forschungsergebnisse in den jeweiligen Teildisziplinen registriert und im Rahmen der eigenen Forschungstätigkeit verwertet würden, könnte zum einen der Wissenstransfer und Forschungsaustausch erleichtert und beschleunigt werden. Zum anderen würde man auch Wege finden, um die vielfach bemängelte Zersplitterung und Parzellierung der Parteienlehre und die damit verbundene Unüberschaubarkeit des Forschungsstandes zu überwinden<sup>22</sup>.

Auch wenn diese Forderungen ihre Berechtigung haben, liegt die besondere Problematik darin, dass die einzelnen Disziplinen ihre eigenen spezifischen Axiome, Gesetzmäßigkeiten, „Forschungsdesigns“ und perspektivischen Fragestellungen haben, die bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Institut der politischen Partei nicht außer Acht gelassen werden können<sup>23</sup>. Das Staatsrecht beschäftigt sich z. B. mit der verfassungsrechtlichen Standortbestimmung für die Parteien, mit den Grundprinzipien der Parteienfreiheit, -gleichheit und -öffentlichkeit, mit den Rechtsfragen der Parteienfinanzierung und des Parteiverbots, mit der europarechtlichen Dimension des Parteiensystems oder den Direktiven der innerparteilichen Demokratie, und untersucht das Parteiwesen im Kontext einer Reihe weiterer Verfassungsprinzipien, die ihrerseits den Handlungsspielraum der Parteien im politischen Prozess bestimmen<sup>24</sup>. Die Politik-

<sup>21</sup> Vgl. auch Helms, PVS 42 (2001), 698.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu Wiesendahl, Parteien in Perspektive, S. 15 ff., 17 f.; ders., Parteien und Demokratie, S. 15 f., 104 f., 331; Mintzel, ÖZP 16 (1987), 221 (226 f.).

<sup>23</sup> Vgl. allgemein zu den Schwierigkeiten der interdisziplinären Kooperation, insbesondere zwischen Politikwissenschaften, Soziologie und Verfassungsrechtswissenschaft, Morlok, Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie?, S. 34 ff., 38.

<sup>24</sup> Vgl. nur Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 ff.; Leibholz, DVBl. 1951, 1 ff.; Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HbVerfR, § 14; Henke, Das Recht der politischen Par-

wissenschaft kapriziert sich demgegenüber nicht zu sehr auf juristische Spezialfragen, sondern beschäftigt sich z. B. mit den unterschiedlichen Partei Typen, dem Wandel von Parteien und Parteiensystemen, der Beziehung zwischen den Parteien und ihrem gesellschaftlichen Umfeld, den Partiefunktionen, dem Verhältnis zwischen den Parteien, Verbänden, Medien und neuen sozialen Bewegungen, den transnationalen Parteibündnissen oder arbeitet gemeinsame Strukturmerkmale der verschiedenen nationalen Parteiensysteme heraus, um die einzelnen Erscheinungsformen parteiengeprägter Demokratien komparativ zu erörtern<sup>25</sup>. Aus organisationstheoretischer Sicht sind demgegenüber vor allem die Binnenstruktur der Parteien, ihre organisatorische Gliederung in „party in public office“, „party on the ground“ und „party central office“<sup>26</sup>, die Mechanismen der Kandidaten- und Führungsauslese oder die innerparteiliche Kommunikation von Interesse<sup>27</sup>.

teien; *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HbStR, Bd. III, § 40; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland; *v. d. Heydte*, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte, 2. Bd., S. 457 ff.; *Herzog*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates; *Stolleis*, VVDStRL 44 (1986), 7 ff.; *Schmid*, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz; *Mauersberger*, Die Freiheit der Parteien; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt; *Volkemann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen; *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat; *Meier*, Parteiverbote und demokratische Republik; *Tsatsos/Schefold/Schneider* (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich; *Stentzel*, Integrationsziel Parteiendemokratie; *Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat.

<sup>25</sup> Vgl. zunächst nur *Niclauff*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland; *v. Alemann*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland; *Oberreuter/Kranenpohl/Olzog/Liese*, Die politischen Parteien in Deutschland; *Wiesendahl*, Parteien; *Gabriel/Niedermayer/Stöss* (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland; *Niedermayer/Stöss* (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland; *Mintzel/Oberreuter* (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland; *Jesse/Klein* (Hrsg.), Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland; *Ladner*, Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen; *Mair*, Party System Change; *Ware*, Political Parties and Party Systems; *Katz/Crotty* (Ed.), Handbook of Party Politics; *Gunther/Montero/Linz* (Ed.), Political Parties; *Jun*, Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie; *v. Alemann/Marschall* (Hrsg.), Parteien in der Mediendemokratie; *Wasmuth* (Hrsg.), Alternativen zur alten Politik? Neue soziale Bewegungen in der Diskussion; *Roth/Rucht* (Hrsg.), Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland; *Mittag* (Hrsg.), Politische Parteien und europäische Integration; *Gaffney* (Ed.), Political parties and the European Union; *v. Beyme*, Parteien in westlichen Demokratien; *ders.*, Parteien im Wandel; *Gellner/Veen* (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystemen; *Poguntke et al.* (Ed.), The Europeanization of National Political Parties; *Niedermayer/Stöss/Haas* (Hrsg.), Die Parteiensysteme Westeuropas; *Pennings/Lane* (Ed.), Comparing Party System Change.

<sup>26</sup> Vgl. *Katz/Mair*, in: Wolinetz (Ed.), Political Parties, S. 183 ff.: Der erste Begriff bezeichnet die Partei in Parlament und Regierung, der zweite die Partei als Mitglieder- bzw. Aktivistenorganisation und der dritte die Parteizentrale und ihren Mitarbeiterstab. S. hierzu auch *Jun*, in: Helms/Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre, S. 163 (168); *Poguntke*, Parteiorganisation im Wandel, S. 32

<sup>27</sup> Vgl. hierzu *Eldersveld*, Political Parties: A Behavioral Analysis, S. 331 ff.; *ders.*, Political Parties in American Society, S. 158 ff.; *Sorauf*, Political Parties in the American