

SVEN JÜRGENSEN

Politische Parteien und Öffentlichkeit

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

11

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von

Julian Krüper und Arne Pilniok

11



Sven Jürgensen

Politische Parteien und Öffentlichkeit

Verfassungsrechtliche Publizitätspflichten
für die innerparteiliche Willensbildung
und Entscheidungsfindung vor dem Hintergrund
des Status demokratischer Öffentlichkeit

Mohr Siebeck

Sven Jürgensen, geboren 1991; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Düsseldorf; 2016 Erste Juristische Prüfung; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie und am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF); 2021 Promotion; Rechtsreferendariat am Landgericht Düsseldorf.
orcid.org/0000-0002-4577-0872

D 61

ISBN 978-3-16-160975-6 / eISBN 978-3-16-160976-3

DOI 10.1628/978-3-16-160976-3

ISSN 2626-4412 / eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

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

© 2022 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 epline in Böblingen gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädle in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit stellt eine leicht überarbeitete Fassung des Manuskripts dar, das von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Wintersemester 2020/2021 als Dissertation angenommen wurde. Die mündliche Prüfung fand am 23. März 2021 statt. Die Arbeit wurde im April 2020 eingereicht, danach erschienene Literatur und Rechtsprechung wurden vereinzelt berücksichtigt.

Mein Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater Prof. Dr. Martin Morlok. Seine Offenheit im Denken und im Umgang mit seinen Studierenden und Mitarbeitern bot für die eigene Forschung ein fruchtbares Umfeld. Mit ihm gearbeitet und von ihm gelernt zu haben, war für mich eine Erfahrung von unschätzbarem Wert, die mein Rechts- und Wissenschaftsverständnis tief geprägt hat. Dank gebührt zudem Prof. Dr. Dieter Wiefelspütz. Mit ihm hatte ich das Glück einen Zweitgutachter zu gewinnen, der meine Arbeit nicht nur aus wissenschaftlicher, sondern auch aus Sicht der politischen Praxis beurteilen konnte. Den Herausgebern der „Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht“ Prof. Dr. Julian Krüper und Prof. Dr. Arne Pilniok danke ich herzlich für die Aufnahme in ihre Schriftenreihe.

Die Entstehung der Arbeit wurde gefördert durch ein Stipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes, der ich für die großzügige finanzielle Unterstützung und die Gelegenheit zum anregenden Austausch mit anderen Doktoranden danke. Dem Bundesministerium des Innern, Heimat und Verkehr danke ich für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Die Arbeit ist am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) entstanden. Allen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen danke ich für die Zeit dort, die fachlich und persönlich bereichernd und vor allem lehrreich war. Dies gilt allen voran für Dr. Alexandra Bäcker, die mir stets eine wichtige Ratgeberin und Gesprächspartnerin war. Sie hat meine ersten wissenschaftlichen Schritte begleitet und zuletzt das gesamte Manuskript meiner Arbeit gelesen, wofür ich ihr sehr dankbar bin. Nennen möchte ich zudem Frederik Orłowski, dem ich für die Zusammenarbeit und vor allem für die Mühen des Korrekturlesens danke.

Johannes Kemper verdanke ich wichtige Anregungen für meine Arbeit, die ich vor allem aus den Diskussionen im Rahmen des von uns gegründeten Lesekreises zur Staatsphilosophie gewonnen habe. Jan Philip Clooth war der ideale

Mitstreiter im Universitätsalltag, dem ich für die gemeinsame Zeit danke. Otto Schmidt hat mir etliche Bände aus seiner Bibliothek überlassen, wofür ich ihm an dieser Stelle danken möchte.

Meine Frau Constanze Mann hat mir während unserer gemeinsamen Doktorandenzeit immer Rückhalt und Zuspruch vermittelt, unsere Tochter Luise Mann mich durch ihr bloßes Sein angespornt und zur Disziplin ermahnt. Ihnen beiden kann ich gar nicht genug danken.

Mein Vater Dirk Jürgensen konnte die Entstehung der Arbeit nicht mehr erleben. Ihm und meiner Mutter Bernardita Jürgensen danke ich für alles, was sie für mich getan haben. Ihnen beiden ist diese Arbeit gewidmet.

Düsseldorf im Juli 2021

Sven Jürgensen

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | VII |
| A. <i>Einleitung</i> | 1 |
| I. Einführung | 1 |
| II. Forschungsfrage und Forschungsstand | 4 |
| III. Gegenstand, These und Gang der Untersuchung | 7 |
| B. <i>Politische Parteien</i> | 11 |
| I. Parteientheorie | 11 |
| 1. Politische Parteien und Parteientheorie | 11 |
| 2. Grundlagen des Parteiensystems | 13 |
| 3. Parteidemokratie und Parteienstaat | 15 |
| II. Parteienrechtstheorie | 20 |
| 1. Verständnis der Verfassung | 22 |
| a) Funktionen und Eigenarten der Verfassung | 22 |
| b) Verfassungsnormtheorie | 25 |
| c) Die normative Kraft der Verfassung und ihre Grenzen | 27 |
| 2. Verstehen der Verfassung | 30 |
| a) Verfassungsinterpretation als juristische Methodik | 30 |
| b) Probleme und Lösungen der Verfassungsinterpretation | 32 |
| c) Leitbildorientierte Verfassungsanwendung | 35 |
| 3. Parteienrecht als Verfassungsrecht | 39 |
| a) Besonderheiten des Parteienrechts als Rechtsgebiet | 39 |
| b) Normativitätsherausforderungen des Parteienrechts | 41 |
| c) Verfassungsnormativität im Parteienrecht | 45 |
| III. Parteien(verfassungs)recht | 52 |
| 1. Leitbild und Stellung der Parteien im Verfassungsrecht | 52 |
| 2. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien | 55 |
| 3. Parteienrecht und Öffentlichkeit | 56 |
| C. <i>Öffentlichkeit</i> | 57 |
| I. Der Begriff der Öffentlichkeit | 57 |
| 1. Etymologische Betrachtung | 58 |
| 2. Öffentlichkeit als Zustandsbeschreibung | 62 |
| a) Transparenz | 63 |

| | |
|--|-----|
| b) Publizität | 65 |
| c) Zusammenfassung | 67 |
| 3. Öffentlichkeit als Subjekt und als Sphäre | 67 |
| a) Die Bedeutung der Öffentlichkeit als Subjekt und als Sphäre | 68 |
| b) Differenzierung: interne und externe Öffentlichkeit | 69 |
| c) Ergebnis | 70 |
| II. Theorie der Öffentlichkeit | 71 |
| 1. Geschichte und Ideengeschichte der Öffentlichkeit | 71 |
| 2. Politik zwischen Arkana und Publizität | 80 |
| a) Publizität als Politikum | 80 |
| b) Publizität in der politischen Philosophie <i>Carl Schmitts</i> | 83 |
| c) Kritik und Bildung: Publizität bei <i>Kant</i> und <i>Hegel</i> | 86 |
| 3. Demokratie und Öffentlichkeit | 93 |
| a) Öffentliche Meinung und Öffentlichkeit der Meinung | 94 |
| b) Das Dichotom der Demokratie: Identität und Repräsentation | 101 |
| c) Öffentlichkeit und Demokratie: Eine Rekonstruktion | 104 |
| aa) Legitimation in der Demokratie | 106 |
| bb) Öffentlichkeit als Diskurse | 108 |
| cc) Öffentlichkeit und Publizität im Kontext der Demokratie | 110 |
| III. Verfassungsrecht der Öffentlichkeit | 116 |
| 1. Leitbild der Öffentlichkeit im Verfassungsrecht | 116 |
| a) Öffentlichkeit zwischen Demokratie- und Republikprinzip | 117 |
| b) Die Öffentlichkeit in der Legitimationsordnung des Grundgesetzes .. | 118 |
| c) Die Öffentlichkeit als Bedingung und Zweck der Verfassung | 124 |
| 2. Demokratische Publizitätspflichten im Grundgesetz | 129 |
| a) Legislative | 131 |
| b) Exekutive | 138 |
| c) Judikative | 145 |
| 3. Das Recht der Öffentlichkeit und Parteien | 148 |
| D. Politische Parteien und Öffentlichkeit | 151 |
| I. Normative Bedingungen der Öffentlichkeit der Parteien | 151 |
| 1. Bestand an parteibezogenen Öffentlichkeitsnormen | 152 |
| a) Grundgesetz | 152 |
| b) Bundesgesetze | 152 |
| aa) Parteiengesetz | 152 |
| bb) Bundeswahlgesetz | 153 |
| cc) Informationsfreiheits- und Pressegesetze | 154 |
| dd) Versammlungsgesetz | 155 |
| c) Satzungsrecht | 157 |
| aa) SPD | 157 |
| bb) CDU | 157 |
| cc) CSU | 158 |
| dd) Bündnis 90/Die Grünen | 158 |

| | |
|--|-----|
| ee) DIE LINKE | 159 |
| ff) FDP | 159 |
| gg) Piratenpartei | 159 |
| hh) AfD | 160 |
| d) Ergebnis | 160 |
| 2. Das Recht der innerparteilichen Verfassung | 161 |
| a) Das Recht der Parteien auf Organisationsfreiheit | 162 |
| b) Die Organe und Verfahren der innerparteilichen Willensbildung und Entscheidungsfindung | 166 |
| c) Entwicklungen in der innerparteilichen Demokratie | 170 |
| 3. Das innerparteiliche Demokratiegebot aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG | 174 |
| II. Der Status demokratischer Öffentlichkeit der Parteien | 178 |
| 1. Geschichte, Funktionen und Bedeutung der Parteienpublizität | 179 |
| a) Historische Hintergründe | 179 |
| b) Funktionen der Parteienpublizität | 185 |
| aa) Kontrolle | 186 |
| bb) Kritik | 189 |
| cc) Bildung | 190 |
| c) Bedeutung der Parteienpublizität | 191 |
| aa) Bedeutung in tatsächlicher Hinsicht | 191 |
| bb) Bedeutung in normativer Hinsicht | 195 |
| cc) Bedeutung als Rechtspflicht | 198 |
| 2. Normative Verortung: Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG | 199 |
| 3. Das subjektive Recht auf Öffentlichkeit der Parteien | 205 |
| III. Die Öffentlichkeit parteiinterner Prozesse | 214 |
| 1. Die Öffentlichkeit von Parteitag | 214 |
| a) Funktion und Bedeutung | 214 |
| b) Geltung und Reichweite der Publizitätspflicht | 219 |
| aa) Geltung der Publizitätspflicht für Parteitage | 219 |
| bb) Reichweite der Parteitagsöffentlichkeit | 220 |
| (1) Prozedurale Anforderungen | 221 |
| (2) Materielle Anforderungen | 223 |
| cc) Ergebnis | 226 |
| c) Rechtliche Durchsetzbarkeit | 226 |
| d) Fehlerfolgen | 229 |
| 2. Die Öffentlichkeit von Parteischiedsgerichten | 230 |
| a) Funktion und Bedeutung | 230 |
| b) Geltung und Reichweite der Publizitätspflicht | 233 |
| aa) Geltung der Publizitätspflicht für Parteischiedsgerichte | 233 |
| bb) Reichweite der Schiedsgerichtsöffentlichkeit | 235 |
| c) Rechtliche Durchsetzbarkeit und Fehlerfolgen | 236 |
| 3. Die Öffentlichkeit der Kandidatenaufstellung | 237 |
| a) Funktion und Bedeutung | 237 |
| b) Geltung und Reichweite der Publizitätspflicht | 241 |

| | |
|---|-----|
| aa) Geltung der Publizitätspflicht für die Versammlungen zur Kandidatenaufstellung | 242 |
| bb) Reichweite der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Wahlbewerbern | 244 |
| c) Rechtliche Durchsetzbarkeit | 246 |
| d) Fehlerfolgen | 246 |
| <i>E. Fazit</i> | 249 |
| I. Politische Parteien und Öffentlichkeit: Ein Fazit | 249 |
| II. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf | 253 |
| 1. Parteitage | 254 |
| 2. Parteischiedsgerichte | 255 |
| 3. Versammlungen im Rahmen der Kandidatenaufstellung | 255 |
| III. Ausblick | 255 |
| Literaturverzeichnis | 257 |
| Sachregister | 279 |

A. Einleitung

I. Einführung

„Parteien“ und „Öffentlichkeit“ sind zwei schillernde Begriffe der politischen und der Verfassungstheorie und bilden zugleich Grundkategorien der Verfassungsstaatlichkeit.

Ihre Verbindung ist offenbar: Politische Parteien suchen die Öffentlichkeit. Zur Realisierung ihrer politischen Programmatik und zur Besetzung der dafür notwendigen staatlichen Ämter sind sie auf Stimmen bei den Wahlen angewiesen, die einen entscheidenden Moment des Prozesses demokratischer Willensbildung darstellen. In Zeiten des Wahlkampfes erreicht die Öffentlichkeitsarbeit der Parteien entsprechend ihren Höhepunkt, endet dort aber nicht. Die politische Auseinandersetzung, der Wettbewerb um Themen und Personen, ist ein ständiger. Das Agieren der Parteien steht in einem untrennbaren Bezug zur Öffentlichkeit.

Das Verhältnis ist freilich kein einseitiges. Auch die Öffentlichkeit sucht den Zugang zu den Parteien: Die Wähler sind für ihre Wahlentscheidung auf Informationen angewiesen, die sich nicht darin erschöpfen sollen, was von den Werbenden an sie herangetragen wird; entscheidungsrelevant(er) können Umstände sein, die von den Parteien nicht in den Vordergrund gestellt werden und sich erst aus Hintergrundinformationen, Analysen oder gar den Rechenschaftsberichten ergeben. Dabei sind es insbesondere die Medien, welche die Parteien in den Fokus ihrer Berichterstattung rücken, ihre Aktivitäten und Entwicklung kommentieren und immer wieder Skandale rund um das Parteigeschehen aufdecken. Doch auch die Wissenschaften arbeiten laufend an ihrer Erfassung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht, um Kontrolle auszuüben, Vorgänge im hiesigen aber auch in ausländischen Parteiensystemen zu erläutern und kritisch zu bewerten. Und zuletzt ist es auch der Staat, der sein Auge auf die Parteien wirft, sei es in Gestalt des Bundestagspräsidenten, der über die Parteifinancen wacht, oder der Ämter für Verfassungsschutz, die verfassungsfeindliche Parteiaktivitäten beobachten.

Das Verhältnis von Parteien und Öffentlichkeit ist dabei seit jeher ambivalent. Schon im Vormärz, zwischen 1815 und 1848, wurden politische Vereinigungen, die als „Geheimbünde“ im Verborgenen agierten, als problematisch

identifiziert und von „legitimen politischen Parteien“ abgegrenzt, „die im Lichte der Öffentlichkeit naturwüchsig in jedem Staat entstehen müssten“.¹

Tatsächlich steht das Verlangen nach Öffentlichkeit dem nach dem Geheimen gegenüber. Handeln im Feld des Politischen setzt immer ein gewisses Maß an Vertraulichkeit voraus: Parteien müssen taktieren können, innerparteiliche Wahlen und Abstimmungen vorbereitet werden. So ziehen sich informale Strukturen seit jeher durch die Felder der Politik, die ebenso wie der Ausschluss der Öffentlichkeit im Bereich öffentlicher Angelegenheiten keinesfalls *per se* illegitim sind. Politik und Parteien brauchen Arkanbereiche – man denke nur an heikle Koalitionsverhandlungen zwischen konkurrierenden Parteien oder Vorstandssitzungen zur politischen Planung; die Parteien werden dadurch nicht (wieder) zu Geheimgesellschaften.

Dies ist also der Konflikt: Der Anspruch der Öffentlichkeit an die Politik, dass sie sich für sie sichtbar vollziehe und die Notwendigkeit und auch das Recht der politischen Akteure, sich in der Zurückgezogenheit zu beraten und aus dieser heraus zu agieren. Er wird in Form der Öffentlichkeit der inneren Willensbildung und Entscheidungsfindung politischer Parteien zum Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Problemlage lässt sich an zwei Beispielen verdeutlichen: Am 19. September 2016 tagte der Parteikonvent der SPD als Delegiertenversammlung in Wolfsburg, um über die Haltung der Partei zum europäisch-kanadischen Freihandelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement – kurz: CETA) zu beraten. Dies geschah – trotz eines massiven Interesses der Öffentlichkeit an den Beratungsvorgängen – nichtöffentlich. Selbst das genaue Ergebnis der Abstimmung über den zentralen Antrag wurde nicht mitgeteilt.² Nicht viel weiter, in Hannover, fand am 2. Dezember 2017 der Bundesparteitag der Alternative für Deutschland (AfD) statt. Die AfD, deren Verhältnis zur Presse ohnehin als schwierig bezeichnet werden kann, ließ deren Vertreter nicht, wie bei Parteitag üblich, vorbehaltlos zu, sondern verlangte von den Journalisten die Teilnahme an einem Akkreditierungsverfahren, welches Informationen über die „rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben“ verlangte.³ Bei anderen Veranstaltungen schloss die Partei gar alle Presse aus.⁴

¹ So *P. Erbentraut*, Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848, S. 197 in Bezug auf die 1815 erschienene Schrift des Altertumsforschers *B.-G. Niebuhr*, Ueber geheime Verbindungen im preußischen Staat und deren Denunciation, S. 8 ff.

² Dazu *M. Sattar/M. Wyussa*, Hauptsache Mehrheit, faz.net vom 19.9.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/spd-parteitag-beraet-ueber-ceta-und-gabriels-zukunft-14443522.html> (zuletzt abgerufen am 25.5.2021).

³ *J. Wieland*, Der Bundesparteitag der AfD und die Pflicht der Parteien, Medienberichterstattung zuzulassen, am 2.12.2017 auf dem Verfassungsblog (<https://verfassungsblog.de/der->

Wenngleich die Parteien ihre Veranstaltungen, zumal ihre Parteitage, gerne zur Inszenierung nutzen, die Aufmerksamkeit genießen und damit deren freie Zugänglichkeit die Regel ist, interessiert uns hier die Ausnahme. Auf den genannten Parteitag hatten die Parteien offenbar etwas zu verheimlichen, sonst hätten sie nicht den ungewöhnlichen Weg der Nichtöffentlichkeit gewählt und damit wiederum für Diskussionen gesorgt. Über die Gründe lässt sich wiederum nur mutmaßen, verstehen sich doch die Parteien selbst nicht in einer Rechtfertigungslage, sondern in einer Situation autonomer Organisationsfreiheit. So munkelte man, der damalige SPD-Vorsitzende und Bundeswirtschaftsminister *Sigmar Gabriel* habe den Delegierten des CETA-Parteikonvents mit dem Rücktritt gedroht, sollten sie dem Abkommen nicht zustimmen. Die AfD wühlte sich wohl einer unfairen Behandlung durch die Presse ausgesetzt und schämte sich dem Vernehmen nach auch für einen Teil der sich innerparteilich zur Wahl stellenden Kandidaten. Das Bedürfnis, sich vor der Öffentlichkeit, insbesondere vor deren Erzeugern, der Presse, zu verstecken, war bislang ansonsten vor allem Markenzeichen radikaler Parteien, wie etwa der NPD.⁵ Dabei ist der Umgang mit der Publizität des Parteiinnenlebens durchaus aussagekräftig über das Selbstverständnis einer Partei und deren Programmatik. Das Bundesverfassungsgericht versteht nicht zu Unrecht, die „innere Ordnung“ einer Partei als „ein Abbild dessen [...], was [ihr] als System einer von ihr erstrebten künftigen staatlichen Ordnung vor Augen steht.“⁶

Dynamiken in der Parteiendemokratie sind schwierig zu analysieren und noch schwieriger zu prognostizieren. Ein sich wandelndes Verhältnis von Parteien und Öffentlichkeit, insbesondere, aber nicht allein, zur Presse, kann durchaus pathologische Züge annehmen. Der eingangs geschilderte Fall der AfD mag davon zeugen. Die Untersuchung des rechtlichen Verhältnisses von Parteien und Öffentlichkeit ist also mehr als eine Aufnahme eines momentanen Problems. Es geht vielmehr um eine grundlegende Betrachtung des Bandes, welches die beiden Institutionen verbindet und das für die Demokratie essenzielle Bedeutung hat.

bundesparteitag-der-afd-und-die-pflicht-der-parteien-medienberichterstattung-zuzulassen/, zuletzt abgerufen am 25.5.2021).

⁴ So Ende November beim Landesparteitag im baden-württembergischen Kehl, dazu „AfD schließt Presse von Parteitag aus“, am 16.11.2016 auf Zeit online (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/baden-wuerttemberg-afd-parteitag-presse>, zuletzt abgerufen am 25.5.2021).

⁵ A. Speit, NPD verweigert Akkreditierungen, am 2.6.2010 auf taz.de (<http://www.taz.de/!5141744/>, zuletzt abgerufen am 25.5.2021).

⁶ BVerfGE 2, 1 (70).

II. Forschungsfrage und Forschungsstand

Wo liegt nun die Grenze zwischen legitimer und illegitimer Nichtöffentlichkeit in den politischen Parteien? Kann es sie geben, die sich verbergenden Parteien im „Staat der Öffentlichkeit“⁷? Vor allem der Fall der AfD provozierte eine Debatte über die Zulässigkeit des Ausschlusses der Presseöffentlichkeit, in der sich auch Stimmen aus der Wissenschaft fanden.⁸ Der parteirechtliche Diskurs hat in seinen Formaten aber bislang kaum Stellung zu der Frage nach parteibezogenen Publizitätspflichten genommen bzw. diese Diskussion allein für den Bereich der Parteifinzen geführt.⁹

Monographisch liegt mit dem im Jahr 1996 erschienenen Werk „Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien“ von *Marc Reichel* bislang eine einzige Arbeit zu dieser Frage vor. *Reichel* untersucht darin das Wirken der Parteien im politischen System und kommt im Anschluss an die Analyse einer „Deformation der Demokratie als Folge des bundesdeutschen Parteienrechts“¹⁰ zu dem Ergebnis, dass „aus dem demokratischen Publizitätsgebot, das aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG“ folge, „sich ein Zugangsanspruch zu Parteiveranstaltungen für die Bürger“ ergebe.¹¹ Die These kann vielleicht im Ergebnis, nicht aber in ihrer Herleitung, überzeugen. So bleibt *Reichels* Argumentation äußerst oberflächlich und ist in ihren Prämissen deutlich von einem sehr undifferenzierten Politik-, Parteien- und Demokratieverständnis geprägt.¹²

Auch die maßgebliche Kommentarliteratur zu Art. 21 GG weist in dieser Frage eine geringe inhaltliche Dichte auf und diskutiert die Öffentlichkeit innerparteilicher Vorgänge tendenziell kurz und häufig nur unter gegenseitiger Bezugnahme ohne weitere Begründung.¹³ Stellungnahmen finden sich etwa bei *Morlok*, der eine Pflicht der Parteien annimmt, „insbesondere die wichtigsten programmatischen Veranstaltungen, die Parteitage, öffentlich zu gestalten“¹⁴.

⁷ Wendung von *M. Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 ff.

⁸ So bezieht sich *A. Schmelcher*, „Ausschluss rechtens?“, in FAS vom 20.11.2016, S. 1 auf die Expertise von *Joachim Wieland*, *Klaus-Ferdinand Gärditz* und *Jörn Ipsen*.

⁹ Dazu insbes. *S. Lehmann*, Der Rechenschaftsbericht der Politischen Parteien; *A. Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld; *B. Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz.

¹⁰ *M. Reichel*, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, S. 74 ff.

¹¹ *M. Reichel*, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, S. 129.

¹² Vgl. *M. Reichel*, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien, S. 126 ff.

¹³ Etwa *R. Streinz*, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 151 und 178; *C. Gusy*, in: E. Stein/E. Denninger/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 102 ff.

¹⁴ *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 120.

Entsprechend sei „die Öffentlichkeit (...) nur im Ausnahmefall ausschließbar“¹⁵. Dies nimmt auch *Volkman* an, der eine allgemeine Transparenzpflicht der Parteien, nach innen gegenüber den Mitgliedern, nach außen gegenüber den Bürgern, annimmt, die aber „nicht in beiden Richtungen in demselben Umfang, sondern in einem je abgestuften Grade“ bestehe.¹⁶ *Hans Hugo Klein* empfindet die Öffentlichkeitspraxis in den Parteien als nicht problematisch, da die Parteien gerade Parteitage zur Selbstdarstellung nützten. Er warnt aber: „Zögen sie sich ins Verborgene zurück und hielten sie etwa noch die in diesem obersten ihrer Organe gefassten Beschlüsse vor der Öffentlichkeit und ihren Mitgliedern geheim, wäre dies verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar“ und nimmt eine „prinzipielle (...) Öffentlichkeit der Beratungen des Parteitags“ als verfassungsrechtlich geboten an.¹⁷ Dies gelte auch für die Transparenz des Binnenlebens der Partei, dessen Ausgestaltung weitestgehend ihnen selbst anheim gegeben sei, welches aber ebenfalls nicht das aus „verfassungsrechtlicher Sicht noch hinnehmbare Minimum“ unterschreiten dürfe.¹⁸

Ausdrücklich gegen eine Pflicht zur Öffentlichkeit von Parteiorganen wendet sich *Kluth* unter Verweis auf die Notwendigkeit „ihren gemeinsamen Standpunkt unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu bestimmen.“¹⁹ Ebenso verneinen *Towfigh* und *Ulrich* unter Betonung ihrer Gesellschaftlichkeit die Geltung des allgemeinen Öffentlichkeitsgebots für die politischen Parteien.²⁰

Diese sehr allgemeinen Stellungnahmen haben keine wesentliche Konkretisierung in den Kommentaren zum Parteiengesetz finden können, was daran liegt, dass dort die Öffentlichkeit der Parteistrukturen nur äußerst zurückhaltend geregelt ist und etwa in Bezug auf Parteitage überhaupt nicht.²¹ Deutlich wird lediglich *Sophie-Charlotte Lenski*, die feststellt, dem § 15 PartG sei „kein Öffentlichkeitsgebot“ für die innerparteiliche Willensbildung zu entnehmen.²² Diese Aussage untermauert sie dann an anderer Stelle, wenn sie feststellt, dass im Bereich der Parteitagsöffentlichkeit, „die Verfassung selbst keine beschränkende Kraft entfaltet und auch nicht entfalten muss.“²³

Ergänzt wird dieser Stand der Forschung durch vereinzelte Standpunkte zu einzelnen Facetten der Untersuchung, etwa zur Publizität von Parteischiedsgerichten und ihren Entscheidungen,²⁴ und durch den Aufsatz zum „Ausschluss

¹⁵ *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 120.

¹⁶ *U. Volkman*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), GG, 3. Lfg 2001, Art. 21 Rn. 75.

¹⁷ *H. H. Klein*, in: T. Maunz/G. Dürig (Begr.), GG, 64. Lfg. 2012, Art. 21 Rn. 326.

¹⁸ *H. H. Klein*, in: T. Maunz/G. Dürig (Begr.), GG, 64. Lfg. 2012, Art. 21 Rn. 329.

¹⁹ *W. Kluth*, in: V. Epping/C. Hillgruber, BeckOK GG, 42. Ed. 1.12.2019, Art. 21 Rn. 146.

²⁰ *E. V. Towfigh/J. Ulrich*, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), GG, 205. Akt. 2020, Art. 21 Rn. 242 f.

²¹ Siehe etwa *M. Morlok*, PartG, § 6 Rn. 23; *S. Augsberg*, in: J. Kersten/S. Rixen (Hrsg.), PartG, § 6 Rn. 27 und § 15 Rn. 36.

²² *S.-C. Lenski*, PartG, § 15 Rn. 31.

²³ *S. Schönberger*, JZ 2017, 701 (706).

²⁴ *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 121; *J. Risse*, Der Parteiausschluss,

der Presse von Parteitag⁶, der sich auch dem Bereich der Kandidatenaufstellung widmet, von *Marco Penz*²⁵.

In der konkreten Frage zeigen sich somit Uneinigkeit und auch Unentschlossenheit, vor allem aber ein Defizit in der grundlegenden Auseinandersetzung. So fehlen Studien zum Status der Öffentlichkeit der Parteien, dessen Reichweite und vor allem seinen Bezug zum Gebot innerparteilicher Demokratie. Dabei kann die Erforschung des Parteibinnenbereichs und dessen Wahrnehmbarkeit auf zahlreiche Untersuchungen zum allgemeinen, demokratischen Öffentlichkeitsgebot und dessen Anwendung auf staatliche Strukturen zurückgreifen.²⁶ Die innerparteiliche Demokratie und Instrumente zu ihrer Absicherung waren zudem wiederholt Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Forschung.²⁷ Von Interesse sind dabei auch die Monographien zu innerparteilichen Informationsansprüchen²⁸ und zum Rechtsverhältnis von Partei und Mitglied²⁹. Von Bedeutung sind zudem die Erkenntnisse der Parteienforschung, Organisationsentscheidungen der Parteien sind stets vor dem Hintergrund der tatsächlichen Umstände zu bewerten, rechtliche Konflikte offenbaren sich teilweise erst in Ansehung der Empirie.³⁰ Generell hat die Öffentlichkeitsdiskussion in der Rechtswissenschaft Konjunktur.³¹ Die politischen Parteien sind davon nicht ausgenommen, vielmehr ist ihre Transparenz wegen ihrer unmittelbaren Nähe zur staatlichen Machtausübung von herausgehobenem Interesse und Gegenstand ständiger Debatten und Reformen.³²

S. 209; *F. Grawert*, Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie, S. 137, 142 f.; *T. G. Kerssenbrock*, Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten, S. 96 ff.; *H. H. Klein*, in: T. Maunz/G. Dürig (Begr.), GG, 64. Lfg. 2012, Art. 21 Rn. 327; *S.-C. Lenski*, PartG, § 14 Rn. 28; *W. Henke*, NVwZ 1982, 84 (84).

²⁵ *M. Penz*, VerwArch 2017, 584 ff. Siehe darüber hinaus *W. Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 157 f.; *F. Shirvani*, AöR 134 (2009), 572 ff.

²⁶ Stellvertretend für die schier unerschöpfliche Literatur *U. Rösch*, Geheimhaltung in der rechtsstaatlichen Demokratie; *B. W. Wegener*, Der geheime Staat; *M. Jestaedt*, AöR 126 (2001), 204 ff.; *J. Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip; *R. Gröschner*, VVDStRL 63 (2004), S. 344 ff.; *J. Masing*, VVDStRL 63 (2004), S. 377 ff.; *B. Holznel*, VVDStRL 68 (2008), S. 381 ff.; *H.-D. Horn*, VVDStRL 68 (2008), S. 413 ff.

²⁷ *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz; *H. Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat; *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie; *T. G. Kerssenbrock*, Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichte.

²⁸ *G. von Daniels*, Das Recht auf Auskunft und Gehör in politischen Parteien.

²⁹ *S. Ossege*, Das Parteienrechtsverhältnis.

³⁰ Dazu etwa *S. Bukow*, Die professionalisierte Mitgliederpartei; *T. Poguntke*, Parteiorganisation im Wandel; *K.-R. Korte/J. Treibel* (Hrsg.), Wie entscheiden Parteien?. Für die internationale Perspektive *S. E. Scarrow/P. D. Webb/T. Poguntke* (Hrsg.), Organizing Political Parties.

³¹ So war z. B. die „Öffentlichkeit im Strafverfahren – Transparenz und Schutz der Verfahrensbeteiligte“ Gegenstand der Debatte auf dem 71. Deutschen Juristentag (13.–16.9.2016 in Essen).

³² Siehe z. B. das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2015, welches u. a. das Recht der öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien verschärft hat (§ 2 Abs. 2 S. 2 PartG n. F. und § 38 Abs. 2 PartG n. F.).

Ziel der Untersuchung ist es, die Debatten zusammenzubringen und die geforderte³³ normative Begründung des Status der Öffentlichkeit der Parteien über die Entwicklung theoretischer Grundannahmen über die Struktur verfassungsrechtlicher Normativität im Bereich des Parteienrechts und dem Recht der Öffentlichkeit zu leisten und so erstens eine Forschungslücke zu schließen und zweitens Erkenntnisse über das Verhältnis von Recht und Politik im Parteienrecht überhaupt zu gewinnen.

III. Gegenstand, These und Gang der Untersuchung

Die Untersuchung zu politischen Parteien und Öffentlichkeit steht vor dem Problem der Vielseitigkeit der Fragestellung und der politisch-ideengeschichtlichen Aufladung der Topoi. Das Verhältnis wird zügig als problematisch identifiziert, Ursachen für eine angenommene historisch fortschreitende Zerrüttung werden gesucht und vermeintlich gefundene Lösungen zur Behebung werden empfohlen, wenn nicht gar Resignation für angebracht gehalten wird.³⁴

In dem Maße, in dem der Gegenstand dieser Arbeit dem Politischen zuzuordnen ist, entstammen auch die zentralen Begrifflichkeiten dem politischen Denken, weswegen eine reflektierte Auseinandersetzung mit ihnen unabdingbar ist. Der Facettenreichtum des Untersuchungsgegenstandes macht also Eingrenzungen erforderlich. Eine erste Beschränkung erfolgt durch die Art der Untersuchung, die eine rechtswissenschaftliche ist. Es geht im Zentrum um das rechtliche Verhältnis von politischen Parteien zur Öffentlichkeit, also um Rechtsnormen, welche die Herstellung von Öffentlichkeit in bestimmtem Maße und in bestimmter Form einfordern, sowie ihre theoretische und dogmatische Behandlung.

Zweitens soll sich nicht mit allen erdenklichen Bereichen beschäftigt werden, in denen Öffentlichkeit und Parteien zusammentreffen. Die Untersuchung zielt vielmehr auf die Parteien als Organisationen und fragt nach der Wahrnehmbarkeit ihrer Strukturen für die Öffentlichkeit als jeweils zu definierende Größe. Dies gilt sowohl für den parteiinternen Bereich, also Publizitätspflichten der Parteien gegenüber den eigenen Mitgliedern, als auch im Verhältnis zu Externen, insbesondere auch der Presse. Die innere Verfassung der Parteien wird zunächst vom Parteiengesetz vorgegeben. Zu nennen sind hier die Mitgliederversammlungen nach § 8 Abs. 1 S. 1 1. Var., die Vorstandssitzungen nach § 8 Abs. 1 S. 1 2. Var., Vertreterversammlungen nach § 8 Abs. 1 S. 2 und 3, Parteitage und Hauptversammlungen nach § 9 Abs. 1, allgemeine Parteiausschüsse nach § 12, die Parteischiedsgerichte nach § 14 PartG und zuletzt die Versammlungen zur

³³ S. Schönberger, JZ 2017, 701 (706).

³⁴ So etwa H. Schulze-Fielitz, Die Integrationskraft politischer Parteien im Wandel, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), Parteienwissenschaften, S. 105 (144): „Vielleicht müssen wir uns hier dem Fatalismus eines Attentismus aus Ohnmacht ergeben“.

Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen, hier exemplarisch für Wahlen zum Deutschen Bundestag nach § 17 PartG i. V. m. §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 5 BWahlG. Hinzu treten kraft Satzungsautonomie geschaffene Verfahren und vollständig unregelte, wie etwa die Regionalkonferenzen.

Von den genannten Verfahren interessieren für dieses Vorhaben allein die Parteitage, die Schiedsgerichte und die Versammlungen zur Kandidatenaufstellung, was sich mit der herausgehobenen Stellung dieser Prozesse und dem damit verbundenen öffentlichen Interesse an ihnen begründen lässt. Diese Begrenzung des Untersuchungsgegenstandes schließt zumindest im Ansatz die Befassung mit dem Bereich der öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien nach §§ 23 ff. PartG aus. Die Rechenschaftspflicht folgt aus dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und als auf Verfassungsebene angeordnete Publizitätspflicht ist sie selbstredend für die Untersuchung von eminenter Bedeutung. Die Auseinandersetzung mit der Rechenschaftspflicht wird sich aber nicht im Detail den einfachgesetzlichen Vorschriften und deren Systematik widmen, sondern nimmt allein die verfassungstheoretischen und -rechtlichen Implikationen dieser Verfassungsnorm in den Blick.

Die Auseinandersetzung mit dem Stand der Forschung hat gezeigt, dass das Fehlen einer gesetzlichen Regelung unterschiedliche Folgerungen darüber provoziert, wie sich das Verhältnis von Parteien und Öffentlichkeit im Bereich der parteiinternen Prozesse rechtlich darstellt. Ausgangspunkt muss notwendigerweise die Verfassung sein, die in Art. 21 GG für die Parteien sowohl Freiheitsgewährleistungen als auch Pflichten statuiert. Die Arbeit kommt zu der These, dass auch die Publizität des Parteigeschehens vom Normgehalt des Art. 21 GG erfasst ist: Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft begründet einen Status der demokratischen Öffentlichkeit der Parteien, der normativ in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu verorten ist. Er fordert nicht die totale Transparenz der Parteistrukturen: Vielmehr ist eine doppelte Differenzierung notwendig, die sowohl zwischen interner und externer Öffentlichkeit unterscheidet als auch nach der Struktur des jeweiligen Prozesses selbst.

Die folgenden Seiten dienen der Begründung dieser These. Sie sind zu verstehen als Herleitung konkreter Publizitätspflichten aus der Verfassung. Aufgrund der spärlichen normativen Ausgangspunkte, enthält doch Art. 21 GG keine explizite Anordnung der hier untersuchten Öffentlichkeit, bemüht sich die Untersuchung um einen grundlegenden Begründungsansatz für verfassungsrechtliche Pflichten im Parteienrecht überhaupt. Dies erfolgt unter Darstellung der notwendigen geistesgeschichtlichen Grundlagen der die Parteien und die Öffentlichkeit regelnden Verfassungsnormen, auch, um die einzelnen Thesen überzeugend und hinreichend reflektiert darstellen und eine Transparenz der Vorannahmen gewährleisten zu können.

Die Arbeit strukturiert sich so in drei Abschnitte. Der erste widmet sich den politischen Parteien (B.). Diese werden zunächst in theoretischer Perspek-

tive (I.) betrachtet und ihre Wirkungsweisen im Gemeinwesen beleuchtet. Der zweite Teil stellt eine Reflexion des Parteienrechts dar (II.). Ausgehend von einem materiellen Verfassungsverständnis (1.) und den damit korrelierenden methodischen Maßstäben (2.) wird die Eigenart des Parteienrechts als Verfassungsrecht (3.) hervorgehoben. Von diesem theoretischen Standpunkt aus wird sodann die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung (III.) beschrieben.

Die Öffentlichkeit wird Gegenstand im zweiten Abschnitt (C.). Dabei ist zunächst ihr komplexer Begriff zu klären (I.), was bedeutet, sie ausgehend von einer etymologischen Betrachtung (1.) als Zustandsbeschreibung (2.) und dann als Subjekt bzw. als Sphäre (3.) zu verstehen. Dem folgt eine Untersuchung der nicht minder komplexen Theorie der Öffentlichkeit (II.), welche die Ideengeschichte politischer Publizität und die Grundlagen demokratischer Willensbildung nachzeichnet. Dies mündet in die Untersuchung der Vorgaben des Rechtsprinzips demokratischer Öffentlichkeit (III.). Ziel ist die Feststellung, welche Vorgaben das Grundgesetz für die Publizität vorhandener demokratischer Strukturen macht.

Der dritte Abschnitt schließlich formuliert die Verknüpfung zwischen Parteien und Öffentlichkeit (D.). Ausgehend von den normativen Bedingungen der Parteienöffentlichkeit (I.) soll der Status demokratischer Öffentlichkeit grundlegend beschrieben werden (II.), um dann konkret die parteiinterne Prozesse treffenden Publizitätspflichten benennen und beschreiben zu können (III.). Diese Untersuchung erstreckt sich über die Parteitage (1.), die Parteischiedsgerichte (2.) und die Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern (3.).

Die Arbeit schließt mit dem Fazit (E.), das eine Zusammenfassung der Thesen (I.), einen kritischen Blick auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf (II.) und einen Ausblick auf die Problemlage (III.) umfasst.

B. Politische Parteien

I. Parteientheorie

1. Politische Parteien und Parteientheorie

Politische Parteien: Das sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen, auch indem sie an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen.¹

Sie sind in allen westlichen Demokratien der entscheidende Akteur des politischen Systems und so auch im hiesigen. Das Bundesverfassungsgericht hält sie im Ersten Parteienfinanzierungsurteil „für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung des Gemeinwesens schlechthin unerlässlich und entscheidend“.² Der These von der Unverzichtbarkeit politischer Parteien für die repräsentativ-parlamentarische Demokratie folgt nicht allein Karlsruhe. In der Verfassungsrechtswissenschaft³ und der Politikwissenschaft⁴ ist sie etabliert und durchaus auch parteienkritische Positionen möchten nicht an diesem grundsätzlichen Paradigma zweifeln⁵.

Dies liegt auch daran, dass dieses Band historisch gewachsen ist, erweist sich doch die Entwicklung der Parteien „als Annexentwicklung zu der Geschichte des Parlaments“⁶, insgesamt als „Folge der verfassungsrechtlichen Zulassung gesellschaftlicher Mitsprache bei staatlichen Entscheidungen“⁷. In England waren bereits am Ende des 17. Jahrhunderts im Umfeld des beginnenden parlamentarischen Betriebes lose Vereinigungen von Abgeordneten zu verzeichnen, die

¹ So BVerfGE 24, 260 (263).

² BVerfGE 20, 56 (114).

³ R. Streinz, in: H. von Mangoldt/F. Klein/C. Starck (Begr.), GG, Art. 21 Rn. 5; J. Ipsen, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 7; B. Grzeszick/J. Rauber, in: B. Schmidt-Bleibtreu/H. Hofmann/H.-G. Henneke (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 17.

⁴ Z. B. R. S. Katz, Party Government, in: R. Wildenmann/F. G. Castles (Hrsg.), The Future of Party Government – Visions and Realities of Party Government, S. 31 (31 f.) m. w. N.

⁵ Siehe nur E. V. Towfigh, Das Parteien-Paradoxon, S. 77 ff.

⁶ M. Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, S. 695 (726).

⁷ D. Grimm, § 14 Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, Rn. 1.

das erste Anschauungsmaterial für eine Parteientheorie boten.⁸ In Deutschland fand dieser Vorgang mit etwas Verzögerung im Rahmen des beginnenden Parlamentarismus ab 1820 und endlich mit der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 statt.⁹ In der Zeit des Vormärz erhoben sich die Ursprünge der deutschen Parteienlandschaft, es bildeten sich Organisationen, die nach *Philipp Erbenbraut* „cum grano salis“ den uns heute bekannten politischen Parteien entsprechen. Spätestens mit der Gründung der Fortschrittspartei 1861 und des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins 1863 errichteten sich Parteien moderner Typs.¹⁰

Diese Entwicklung fand nicht unbemerkt und unreflektiert statt. Im Deutschland des Vormärz bildeten

„die Fraktionsbildungen in den süddeutschen Landtagen, das politische Vereinswesen, die demokratische Versammlungsbewegung sowie nicht zuletzt die bereits weiter entwickelte parlamentarische Praxis des Auslands“¹¹

Annehmungsmaterial einer anfänglichen und teilweise erstaunlich ausdifferenzierten Parteientheorie. Die deutsche Rezeption der Parteien war dabei stets eine wechselvolle; die von einem antidemokratischen Denken und einem Antiparteienaffekt beeinflusste Parteienkritik blickt auf eine Geschichte zurück, die ebenso lange währt, wie ihr Objekt.¹²

Gegen die Widerstände dieser Richtung der Parteientheorie vermochten es die Parteien sich als Akteure der Politik durchzusetzen, was sich auch an der konstitutionellen Anerkennung der politischen Parteien durch Art. 21 GG messen lässt. Obgleich ihre Entwicklung in Deutschland bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht, ist das Grundgesetz die erste Bundesverfassung, welche eine rechtliche Regulierung der Parteien vollzieht.¹³ Zuvor wurden sie – um die vielzitier-

⁸ U. Volkmann, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), GG, 3. Lfg 2001, Art. 21 Rn. 7; C. Schönberger, § 1 Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung, in: M. Morlok/U. Schliesky/D. Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Rn. 18.

⁹ Dazu L. Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, S. 79 ff.

¹⁰ Jeweils L. Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, S. 97 ff. und 118.

¹¹ P. Erbenbraut, Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848, S. 324.

¹² Wie P. Erbenbraut in seinem Werk „Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848“ gezeigt hat, ist die Parteientheorie des 19. Jahrhunderts keinesfalls von einer generell ablehnenden Haltung gegenüber politischen Parteien gezeichnet, siehe zusammenfassend S. 328 ff. Die antidemokratische Gesinnung trat aber besonders klar in der Weimarer Republik hervor, dazu K. Sontheimer, Antidemokratisches Denken in der Weimarer Republik, passim, vor allem S. 198 ff. zur Kritik am „Parteienstaat“; siehe zudem M. Morlok, Entdeckung und Theorie des Parteienstaates, in: C. Gusy (Hrsg.), Weimars lange Schatten, S. 238 ff.; H. Schulze-Fielitz, Die Integrationskraft politischer Parteien im Wandel, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), Parteienwissenschaften, S. 105 (114 f.).

¹³ Die Weimarer Reichsverfassung erwähnte die politischen Parteien in Art. 130 lediglich und dies auch noch in negativer Konnotation („Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei“). So war die Verfassung des Landes Baden von 1947 mit dem Abschnitt IX

te Sentenz von *Heinrich Triepel* zu bemühen – vom Staat zunächst bekämpft, dann ignoriert, um sie dann anzuerkennen und zu legalisieren und schließlich „würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen“.¹⁴

2. Grundlagen des Parteiensystems

Die Inkorporation erfolgte durch den Art. 21 des Bonner Grundgesetzes in Form der Zuweisung der Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.¹⁵ Das Grundgesetz schlägt hier eine Brücke von Art. 21 GG zu Art. 20 Abs. 2 GG, dem Demokratieprinzip:¹⁶ Dieses etabliert die Herrschafts- und Gesellschaftsform der repräsentativen Demokratie, deren Wesensmerkmal das Prinzip des Pluralismus ist.¹⁷ Die Theorie des Pluralismus beruht auf der Annahme, dass in einer differenzierten Gesellschaft das Gemeinwohl als politisches Verwirklichungsziel nicht von vornherein – *a priori* – feststeht und auch keine dahingehende monopolisierte Definitionsmacht insbesondere des Staates besteht.¹⁸ Das Gemeinwohl sei vielmehr „ex processu“ im Widerstreit divergierender Ideen und Interessen erst zu gewinnen, wofür für die „Gemeinwohlproduktion“ geeignete Verfahren notwendig seien.¹⁹

Eine pluralistische Demokratie lebt demnach vom politischen Wettstreit, also von der Existenz und der Artikulation von Einzelinteressen, von Vorstellungen, Meinungen und Forderungen des Einzelnen, die ihn und das Gemeinwesen betreffen, vom „Kampf der Meinungen“.²⁰

Das demokratische System sieht entsprechend vom Recht abgesicherte Strukturen vor um die Existenz und die Funktionsfähigkeit eines Vorgangs der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG setzt mit dem Prinzip der Volkssouveränität das Volk als Träger

„Die Parteien“ (Artt. 118–121), die erste Verfassung in Deutschland, die sich tatsächlich den Parteien widmete, dazu *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig GG, 64. Lfg. 2012, Art 21 Rn. 109. Siehe auch *E. Caterina*, MIP 2019, 60 ff.

¹⁴ *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, S. 8.

¹⁵ *F. Ossenbühl* nennt dies das „verfassungsrechtliche[n] Mandat[s]“ der Parteien, BayVbl. 2000, 161 (162).

¹⁶ Grundlegend dazu *U. Volkmann*, in: K. H. Friauf/W. Höfling (Hrsg.), GG, 3. Lfg 2001, Art. 21 Rn. 1.

¹⁷ Richtungsweisend *E. Fraenkel*, Der Pluralismus als Strukturelement drei freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: A. von Brünneck (Hrsg.), Ernst Fraenkel Gesammelte Schriften, S. 256 ff. Hierzu und zum Folgenden schon *S. Jürgensen/J. Garcia J.*, MIP 2016, 70 (73 ff.).

¹⁸ Zur ideengeschichtlichen Einordnung eines feststehenden „bonum commune“ *E. Fraenkel*, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: A. von Brünneck (Hrsg.), Ernst Fraenkel Gesammelte Schriften, S. 256 (271 ff.).

¹⁹ *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, S. 87 ff.

²⁰ BVerfGE 7, 198 (208). Zu diesem Konkurrenzprinzip *D. Grimm*, § 14 Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1, Rn. 6 ff.; *A. Hatje*, VVDStRL 69 (2010), S. 135 (137 ff.) und *M. Kotzur*, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (175 ff., 179 ff.).

des Prozesses der politischen Meinungsbildung ein, das mit den Grundrechten der Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) subjektive Rechte zugewiesen bekommt, die die politische Teilhabemöglichkeit sichern.²¹ Der Willen des Volkes manifestiert sich dann vor allem im Vorgang der Wahl.²² Nach Art. 38 Abs. 1 GG wählt das Volk das „Zentralorgan der Demokratie“²³, das Parlament, den Deutschen Bundestag und entsprechend das jeweilige Landesparlament. Mit der Wahl hat das Volk die Möglichkeit, seinen Präferenzen verbindlich Ausdruck zu verleihen, politisches Personal und Programmatik auszuwählen. Zuletzt tritt die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG genannte Abstimmung hinzu, die zwar nicht auf Bundesebene selbst, wohl aber auf Ebene der Länder und der Kommunen dafür sorgt, dass das Volk konkrete Sachfragen selbst entscheiden kann.

Politische Betätigung, Wahlen und Abstimmungen stellen nun aus der Perspektive der Volkssouveränität diese Strukturen dar, welche das Wesen der Demokratie nach dem Grundgesetz ausmachen. Sie gründen sich auf den Anspruch des Volkes, am politischen Prozess, der in verbindliche Entscheidungen mündet, zu partizipieren.²⁴ Die Forderung nach Maßgeblichkeit im Rahmen der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung, etwa um ständische Vorrechte oder sonstige Missstände abzubauen oder sich einer missliebigen Herrschaft zu entledigen, war in der historischen Entwicklung des Republikanismus und dann auch der Demokratie von entscheidender Bedeutung.²⁵ Im Zentrum des demokratischen Gedankens steht also dieser der Beeinflussbarkeit.²⁶

Beeinflussbarkeit – vor dem Hintergrund des Prinzips der Volkssouveränität – meint nicht Entscheidbarkeit, also die Möglichkeit des Volkes, kollektive Entscheidungen selbst treffen zu können, im Sinne direkter Demokratie. Sie verweist in Bezug auf demokratische Machtausübung auf eine *Potentialität* im Gegensatz zu einer substanzlosen Vorstellung von der Demokratie als einer Beteiligung aller an allem. Es geht um die auch als solche wahrnehmbare Möglichkeit des Volkes, auf verbindliche Entscheidungen Einfluss zu nehmen, sie verändern zu können, und zwar nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich. Dahinter steht die im Verlaufe der Untersuchung zu elaborierende Annahme, dass die Geltungskraft der Regeln des politischen Prozesses nicht nur auf die

²¹ Noch weitergehend unten C. III. 1.

²² Grundlegend *M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Band 2, S. 559 ff.

²³ *M. Morlok/C. Hientzsch*, JuS 2011, 1 ff.

²⁴ *M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.), FS BVerfG, Band 2, S. 559 (579 ff.).

²⁵ Letztlich ging es um die Verwirklichung der Idee der Volkssouveränität, *S. Roßner*, § 6 Verfassungsgeschichte, in: J. Krüper (Hrsg.), Grundlagen des Rechts, Rn. 19 ff.

²⁶ *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 21: „Demokratie heißt Beeinflussbarkeit“.

Akzeptanz und die zumindest mehrheitliche Befolgung der unmittelbaren Adressaten – also der Abgeordneten, der politischen Parteien, sowie der am Wahlvorgang beteiligten Organe – angewiesen ist, sondern auf eine breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit.²⁷

3. Parteiendemokratie und Parteienstaat

Im politischen Prozess kommt den Parteien eine solche Bedeutung zu, dass sich von einer Parteiendemokratie und einem Parteienstaat sprechen lässt. Die Begrifflichkeiten werden oft synonym²⁸, aber auch im Sinne einer wertenden Abgrenzung verwendet²⁹. So wird mit dem Begriff des Parteienstaats die Rolle der Parteien negativ konnotiert, in der Weise dass sie sich ihres Einflusses im Staat zu Unrecht bemächtigt hätten und dieser Einfluss anderen, etwa partei-lich ungebundenen Abgeordneten zustünde.³⁰ Diese beschworene Diskrepanz zwischen „echter“ Demokratie und Parteien besteht aber gar nicht, sie offenbart vielmehr einen antipluralistischen Affekt, der Parteiinteressen ein wie auch immer geartetes Gemeinwohl gegenübergestellt, das – so möchte man meinen – von allen aber keinesfalls von politischen Parteien erkannt werden könne.³¹ Die Bemächtigungsthese jedenfalls lässt sich nicht mit dem vorgestellten Verständnis einer pluralistischen Demokratie vereinbaren.³²

Mit *Elmar Wiesendahl* als prominenter Vertreter der empirisch vorgehenden Parteiorganisationsforschung kann der Begriff durchaus nüchtern verstanden und von der Parteiendemokratie und dem englischsprachigen Konzept des

²⁷ Dazu ausführlich unten C. II. 3. c).

²⁸ So kritisch *E. Wiesendahl*, *Der Parteienstaat im Wandel der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, in: S. Bukow/U. Jun/O. Niedermayer (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft*, S. 15 (22 ff.).

²⁹ *F. Decker*, *Parteiendemokratie im Wandel*, in: ders./V. Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, S. 3 (18); *E. V. Towfigh/J. Keesen*, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), *GG*, 205. Akt. 2020, Art. 21 Rn. 193.

³⁰ *F. Decker*, *Parteiendemokratie im Wandel*, in: ders./V. Neu (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, S. 3 (18); vgl. auch *M. Morlok*, *Entdeckung und Theorie des Parteienstaates*, in: C. Gusy (Hrsg.), *Weimars langer Schatten*, S. 238 (241 f.).

³¹ Dazu *M. Stolleis*, *VVDStRL 44* (1985), S. 7 (27 f.) und *M. Morlok*, *Einführung in die Thematik*, in: ders./U. von Alemann/H. Merten (Hrsg.), *Parteien und Gemeinwohl*, S. 9 ff. Eng mit dieser Haltung verwoben ist eine von dem a prioriischen Gemeinwohlverständnis herrührende Antinomie gegenüber Interessen und deren Repräsentation, vor allem in der einflussreichen Parlamentarismuskritik von *C. Schmitt*, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, insbes. S. 9 f. und darauf aufbauend *E. Forsthoff*, *Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien*, in: ders., *Die politischen Parteien im Verfassungsrecht*, S. 5 (7 f.), welche maßgeblich auf dessen fragwürdige Interpretation von *J.-J. Rousseau*, *Der Gesellschaftsvertrag*, 1. Buch, 6. Kapitel und 3. Buch 16. Kapitel beruht. Dazu ausführlich C. II. 2. b).

³² Dazu *H. Ehmke*, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: P. Häberle (Hrsg.), *Horst Ehmke Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, S. 300 (317 f.).

„Party Government“³³ abgegrenzt werden.³⁴ Während der Begriff der Parteiendemokratie „die demokratische Legitimität von Parteien als gesellschaftliche Repräsentationsinstanzen“ betone, werde mit „Parteienstaat die Rolle erschlossen, die Parteien im institutionell verfassten staatlichen Entscheidungsbereich spielen.“³⁵

Die Abgrenzung erfolgt also entlang eines klassischen Topos der Parteien-, überhaupt der Staats- und Verfassungstheorie: Der Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft.³⁶ Den Parteien wird hier seit jeher eine „Zwischenstellung“ attestiert, die aber nach Perspektive unterschiedlich begründet wird und unterschiedliche Folgen nach sich zieht.³⁷ Für das Recht stellt dieser Umstand eine besondere Herausforderung dar, der immer wieder Anlass für fächerübergreifende Diskussionen bildet. An dieser Stelle soll zunächst konstatiert werden, dass in beiden Bereichen, dem gesellschaftlichen wie staatlichen, die politischen Parteien eine herausgehobene Rolle einnehmen, „Parteiendemokratie“ und „Parteienstaat“ fungieren als Beschreibungen des status quo des politischen Systems.

Im Rahmen der politischen Willensbildung kommt den Parteien gewiss kein Monopol zu. Es sind eine Vielzahl von konkurrierenden Personen und Organisationen daran beteiligt, in der Gemeinschaft „das Richtige“ zu realisieren und die demokratischen Input-Strukturen zu nutzen; die Demokratie gestaltet sich als Wettbewerbsordnung.³⁸ Politische Parteien sind aber auf die Nutzung dieser demokratischen Inputstrukturen spezialisiert, sie sind „Spezialzweckorganisationen“³⁹, die in dieser Eigenschaft nur durch Organisationen ihrer Art, also andere Parteien, ersetzt werden können, also „selbstsubstitutiv“⁴⁰ sind. Wenn Demokratie Beeinflussbarkeit bedeutet, stellen politische Parteien *das* Mittel der Beeinflussung dar.

³³ Zum Konzept R. S. Katz, Party Government, in: R. Wildenmann/F. G. Castles (Hrsg.), *The Future of Party Government – Visions and Realities of Party Government*, S. 31 ff.

³⁴ E. Wiesendahl, *Der Parteienstaat im Wandel der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, in: S. Bukow/U. Jun/O. Niedermayer (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft*, S. 15 ff.

³⁵ E. Wiesendahl, *Der Parteienstaat im Wandel der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland*, in: S. Bukow/U. Jun/O. Niedermayer (Hrsg.), *Parteien in Staat und Gesellschaft*, S. 15 (22 f.).

³⁶ Dazu H. Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: P. Häberle (Hrsg.), *Horst Ehmke Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, S. 300 ff.; E.-W. Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, S. 209 (211 ff.).

³⁷ Zu dieser unten B. III. 1.

³⁸ A. Hatje, *VVDStRL 69* (2009), S. 135 (139 ff.) und M. Kotzur, *VVDStRL 69* (2009), S. 173 (179 ff.).

³⁹ M. Morlok, *Parteien als Spezialzweckorganisationen*, in: ders./T. Poguntke/G. Zons (Hrsg.), *Etablierungschancen neuer Parteien*, S. 59 ff.

⁴⁰ So M. Morlok, *Parteien als Spezialzweckorganisationen*, in: ders./T. Poguntke/G. Zons (Hrsg.), *Etablierungschancen neuer Parteien*, S. 59 (61) mit Verweis auf das Konzept von N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, Band 2, S. 198 ff.

Diese Stellung erklärt sich aus der Wechselwirkung von historisch gewachsener Bedeutung im politischen System und dessen dadurch geprägter Verfassung, vor allem wegen ihrer Bedeutung bei der Wahl, die als – so das Bundesverfassungsgericht –

„Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei und über ihr Recht, an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken [...] die ursprünglichste und wichtigste Äußerungsform der repräsentativen Demokratie überhaupt [ist].“⁴¹

So verstand das Gericht in seiner frühen Rechtsprechung die Parteien vor allem als „Wahlvorbereitungsorganisationen“⁴² und rückte erst im Laufe der Zeit von dieser Einengung ab.⁴³ Die Teilnahme an den Wahlen als definitorisches Merkmal der Partei, § 2 Abs. 1 PartG, grenzt sie von den anderen Teilnehmern des politischen Prozesses ab. Strebt eine Organisation die Teilhabe in den parlamentarischen Institutionen des Landes mit hinreichender Ernsthaftigkeit an, wird sie, ob sie möchte oder nicht, zur Partei.⁴⁴

Es ist erneut die Nähe zu den staatlichen Organen des Parlaments und der Regierung, mit ihren Gestaltungsmöglichkeiten, welche den besonderen Charakter der Parteien ausmacht.⁴⁵ Die Parteien erfassen und aggregieren die Interessen und Auffassungen aus der Bevölkerung und formen diese zu konkreten politischen Zielen. Dabei rekrutieren sie das zur Erzeugung und Durchsetzung ihrer Programmatik notwendige Personal, was vor allem in Form der Besetzung öffentlicher Ämter geschieht, über die ihnen die Transformation gesellschaftlicher Vorstellungen in verbindliche Entscheidung des Staates gelingt. Ihnen kommt die Funktion der Interessenvermittlung, des Betriebs des politischen Systems und der Durchsetzung des eigenen Personals zu.⁴⁶

Parteien befinden sich also in einer ständigen Wechselwirkung zwischen gesellschaftlicher Bewegung und staatlichen Einrichtungen. Und dies auf allen Ebenen: Politische Parteien dominieren das Geschehen auf Ebene der Euro-

⁴¹ BVerfGE 3, 19 (26).

⁴² BVerfGE 8, 51 (63).

⁴³ So BVerfGE 85, 264 (283 f.). Die enge Verknüpfung von Parteien und Wahlen besteht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts freilich fort, so etwa bei den Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung. Statt vieler nur BVerfGE 138, 102 (110 f.). Grundlegend zu dem Problem *D. Kuch*, AöR 142 (2017), 491 ff.

⁴⁴ Dazu *S. Roßner*, Parteien wider Willen – Von Wählervereinigungen und einer subjektiven Komponente des Parteibegriffs, in: *M. Morlok/T. Poguntke/J. Walther* (Hrsg.), *Politik an den Parteien vorbei*, S. 125 ff.; *M. Morlok/H. Merten*, DÖV 2011, 125 ff.

⁴⁵ *M. Stolleis*, VVDStRL 44 (1985), S. 7 (13 f.).

⁴⁶ So die Zuspitzung der Parteifunktionen auf Kernfunktionen bei *M. Morlok*, Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in: *D. Gehne/T. Spier* (Hrsg.), *FS U. von Alemann*, S. 19 (21 ff.). Eine fundierte Auseinandersetzung mit den Parteifunktionen und der Debatte über diese findet sich bei *U. von Alemann/P. Erbentraut/J. Walther*, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, S. 235 ff.

päischen Union⁴⁷, sei es durch die Europaparteien oder ihre nationalen Ableger, ebenso wie das Geschehen im Bundestag und den Landtagen. Auch das politische Geschehen in den Kommunen, dem in der allgemeinen Wahrnehmung etwas „Unpolitisches“ angedichtet wird, wird ganz maßgeblich von Parteien gestaltet;⁴⁸ dies gilt gar für die studentische Selbstverwaltung innerhalb der Universitäten.⁴⁹ Dort wo Kollektive verbindliche Entscheidungen treffen, bilden sich Parteien, um Interessen zu aggregieren, zu repräsentieren, politisches Personal zu rekrutieren und zu bündeln, schlicht, um effektiv Einfluss auszuüben.

Es gibt vielfache Versuche diese Funktionen in Bildern festzuhalten: Bei *Gerhard Leibholz* dienten die Parteien dem Volk als „Sprachrohr“⁵⁰, was wegen des dahinterstehenden, identitären Repräsentationsverständnisses, das eine Gleichsetzung von Volk und Parteivolk und damit eine Antagonie zu demokratischen Repräsentationsorganen beinhaltet, vielfach kritisiert wurde.⁵¹ Hundert Jahre früher, 1829, und auch treffender, nannte sie der liberale Staatstheoretiker *Sylvester Jordan* „die wahren Dolmetscher der Bedürfnisse und Wünsche des Volkes“.⁵² Heute finden die mechanischen Metaphern des „Transmissionsriemens“⁵³ und des „Scharniers“⁵⁴ Verbreitung; die Politikwissenschaft umschreibt die Vermittlungsfunktion politischer Parteien mit dem Terminus des „linkage“⁵⁵.

Wichtiger als das Bild ist die Botschaft: Politische Parteien zeichnen sich durch die Rolle des Vermittlers zwischen Staat und Gesellschaft aus. Im demokratischen Verfassungsstaat zeichnen sich diese beiden Sphären nicht durch eine absolute Trennung aus, das zentrale Motiv ist vielmehr dieses der Wechselwirkung, der gegenseitigen Beeinflussung.⁵⁶ Im politischen Bereich erfährt

⁴⁷ *B. von dem Berge/T. Poguntke*, Die Europäisierung nationaler Parteien und europäische Parteien, in: O. Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, S. 875 ff. und die Beiträge im Band T. Poguntke/M. Morlok/H. Merten (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie.

⁴⁸ *T. Lütjen*, Jenseits der Parteilichkeit? Zum Anspruch der Freien Wähler auf Ideologiefreiheit, in: M. Morlok/T. Poguntke/J. Walther (Hrsg.), Politik an den Parteien vorbei, S. 157 ff.; *E. Holtmann*, Parteien auf kommunalen Ebenen, in: O. Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, S. 791 ff.

⁴⁹ *S. Jürgensen*, MIP 2014, 134 ff.

⁵⁰ *G. Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, S. 118.

⁵¹ Dazu *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: U. J. Schröder/A. von Ungern-Sternberg (Hrsg.), Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre, S. 211 ff.

⁵² *S. Jordan*, Andeutungen über die praktische Ausführung des Systems der Reformen in den bestehenden Staaten, in: K. H. L. Pölitz (Hrsg.), Jahrbücher der Geschichte und Staatskunst, Band 2, S. 447 ff.

⁵³ Wobei der Begriff ursprünglich von *Wladimir Iljitsch Lenin* im Kontext der Staatsorganisation verwendet wurde, weswegen *G. E. Kafka*, VVDStRL 17 (1959), S. 53 (57) darauf hinweist, dass der Begriff aus dem „Wortschatz des Kommunismus“ stamme.

⁵⁴ *T. Poguntke*, Parteiorganisation im Wandel, S. 23.

⁵⁵ *K. Lawson*, Political parties and linkage: A comparative perspective, S. 3 ff.

⁵⁶ *H. Ehmke*, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: P. Häberle (Hrsg.), Horst Ehmke Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik, S. 300 (321).

dabei die Beeinflussung des Staates durch die Gesellschaft eine normative Vorordnung, während umgekehrt die staatliche Einflussnahme starken rechtlichen Bindungen unterliegt.⁵⁷

Der Zustand der Vermittlungsleistung wird zum einen in der empirischen Parteienforschung konträr bewertet; bei aller Skandalisierung lässt sich von einer Krise oder wenigstens einem Wandel der Parteiendemokratie sprechen.⁵⁸ Währenddessen bleibt der Einfluss der Parteien im staatlichen Bereich ungeboren, was zu der prominenten These von *Richard S. Katz* und *Peter Mair* geführt hat, dass sich Parteien von Elite- oder Kader-, zu Massen-, dann Volks- und schließlich zu Kartellparteien entwickelt hätten, die sich durch eine Hinwendung zum Staat zulasten ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung auszeichnen und sich staatlicher Ressourcen bedienen, um ihre Stellung zu sichern.⁵⁹

Die Kartellparteiethese ist – auch in ihrer empirischen Hinsicht – nicht unumstritten geblieben.⁶⁰ Doch lassen sich auch in theoretischer Perspektive gewisse negative Effekte und Entwicklungen einer parteiförmig strukturierten politischen Willensbildung auch nach zweihundert Jahren ihres Bestehens nicht von der Hand weisen.⁶¹ Die institutionell angelegte Programmierung der politischen Parteien auf den Machtgewinn und die damit verbundene Ausrichtung auf vermeintliche Wählergruppen und Stimmungen in der Öffentlichkeit tritt geradezu notwendig in Konflikt mit normativen Vorstellungen über eine auf Gemeinwohl ausgerichteten Entscheidungsfindung und ihrer inhaltlichen Güte. Das gilt grundsätzlich auch für das vorgestellte⁶² prozeduralisierte Gemeinwohlverständnis, wenn etwa kleine, aber durchsetzungsstarke Gruppierungen Eigeninteressen nicht im Modus der Kompromissfindung, sondern einseitig durchsetzen können.

Das Verhältnis von Parteien und Demokratie ist damit aber weniger paradox als ambivalent. Politische Parteien und Praktiken insgesamt entziehen sich allzu konzeptionellen Bewertungsmaßstäben, die sich teilweise als ungeschicht-

⁵⁷ *E.-W. Böckenförde*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: ders., *Recht, Staat, Freiheit*, S. 209 (225 ff.). Für den Bereich des öffentlichen Meinungsbildungsprozesses *G.-J. Ostermann*, *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, S. 341 ff.

⁵⁸ Dazu etwa *E. Wiesendahl*, *Zwei Dekaden Party Change-Forschung*, in: D. Gehne/T. Spier (Hrsg.), *FS U. von Alemann*, S. 92 ff. Die Diskussion um die Defizite oder den Wandel der Integrationskraft der Parteien lässt sich bei *M. Stolleis*, *VVDStRL 44* (1985), S. 7 (16 ff.) und *H. Schulze-Fielitz*, *Die Integrationskraft politischer Parteien im Wandel*, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), *Parteienwissenschaften*, S. 105 (108 ff.) jeweils m. w. N. nachvollziehen.

⁵⁹ *R. S. Katz/P. Mair*, *Party Politics 1995*, 5 ff.

⁶⁰ Kritik bei *E. Wiesendahl*, *Zwei Dekaden Party Change-Forschung*, in: D. Gehne/T. Spier (Hrsg.), *FS U. von Alemann*, S. 92 (96 ff.); *R. Koole*, *Party Politics 1996*, 507 ff. Siehe auch *E. V. Towfigh/J. Keesen*, in: *W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter* (Hrsg.), *GG, 205. Akt. 2020, Art. 21 Rn. 155* m. w. N.

⁶¹ Dazu und zum Folgenden *E. V. Towfigh*, *Das Parteien-Paradoxon*, S. 103 ff.

⁶² B. I. 2.