

Parteienwissenschaften – interdisziplinär?

Claudio Franzius*

Parteien sind weder als Fortschrittsgeschichte noch als Verfallsgeschichte angemessen zu beschreiben. Gegen eine Fortschrittsgeschichte spricht, dass die Realität der Parteien kaum noch dem Leitbild des Parteienrechts und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen scheint. Gegen eine Verfallsgeschichte spricht die relative Robustheit der Parteien, die sich den gesellschaftlichen Herausforderungen stellen, mag es auch schwer fallen, ein angemessenes Leitbild für die Parteien zu formulieren.

Ungeachtet der verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG scheint das im Vergleich zu anderen Institutionen geringe Vertrauen in die Parteien, traditionell als Transmissionsriemen von Gesellschaft und Staat umschrieben, an einem Tiefpunkt angekommen zu sein. Die Parteienforschung und ihre Ergebnisse kontrastieren in erheblichem Umfang mit der tatsächlichen Entwicklung der Parteien, die immer weniger die an sie gestellten Erwartungen zu erfüllen scheinen. Diese vermeintliche oder tatsächliche Diskrepanz stand im Vordergrund einer Tagung, die das Düsseldorfer Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung am 28./29. März 2014 anlässlich des 65. Geburtstags seines langjährigen Direktors, *Martin Morlok*, veranstaltete.

Die Parteienforschung ist durch eine bemerkenswerte Theorieferne gekennzeichnet. Sie stehe im Bann der Modernisierungslogik der 70er und 80er Jahre, die sich jedoch längst im Sinne eines Epochenwandels verändert habe (*Elmar Wiesendahl*). Die Soziologie liefere zu wenig, um die Rückkehr zur „Klassengesellschaft ohne Klassenkonflikte“ und damit auch ohne klar abgrenzbare Programme der Parteien erklären zu können. In der Rechtswissenschaft spielen die Parteien keine prominente Rolle, was mit ihrer vergleichsweise jungen Geschichte zu tun haben mag, aber auch mit dem Umstand, dass als Leitdisziplin eher die Politikwissenschaft fungiert. Aus deren Sicht ist die Geschichte der Parteienforschung eine Geschichte der Überdehnung von Krisenszenarien (*Klaus von Beyme*). Zwar sei die Parteiverdrossenheit in der postdemokratischen Gesellschaft nicht so hoch wie vielfach angenommen.¹ Dennoch ist das Vertrauen in Rechtsorgane ungleich größer. Was soll die Rechtswissenschaft dann von ihren Nachbardisziplinen lernen, wenn diese doch ihrerseits mit den Parteien zu „kämpfen“ haben und ein angemessenes Leitbild nicht in Sicht ist?

Dass sich die Rechtswissenschaft mit den politischen Parteien mitunter schwer tut, ist freilich nicht ohne weiteres dem Weimarer „Erbe“ anzulasten. Die Parteien waren

* Dr. Claudio Franzius ist Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin und vertritt im WS 2013/14 einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Ruhr-Universität Bochum.

1 Vgl. *Oskar Niedermayer u.a.*, Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest, 2013.

keine extrakonstitutionellen Kräfte, wie *Hans Triepel* meinte. Die Weimarer Staatsrechtslehre erkannte die fundamentale Bedeutung der Parteien durchaus an und sah in ihnen nicht bloß ein notwendiges Übel, mag sich von den „großen Vier“ auch lediglich *Hans Kelsen* den Parteien in positiver Umschreibung angenommen und den Gedanken der innerparteilichen Demokratie bereits in der allgemeinen Rechtslehre vorweggenommen haben (*Horst Dreier*). Unter dem Grundgesetz wurde *Gerhard Leibholz* prägend, dessen Lehre von der Parteienstaatlichkeit jedoch unter seinem problematischen Repräsentationsbegriff gelesen werden müsse. In einer letztlich die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland etablierenden Lesart verstand *Leibholz* das Wirken politischer Parteien als Ausdruck direkter Demokratie. Heute sieht man Formen direkter Demokratie eher als Alternative zur Parteienherrschaft. Abgelöst werden die Parteien dadurch aber nicht. Volksinitiativen finden vielmehr gerade auch in den Parteien eine Resonanz. Sie stellen das repräsentative System nicht in Frage, sondern ergänzen es (*Dian Schefold*) und vermögen die Sensibilität der Parteien für gesellschaftliche Themen zu stärken, erlauben es also, dass bislang vernachlässigte Themen auf die politische Agenda gelangen.

Wie problematisch die Aufnahme nachbarwissenschaftlicher Einsichten für die Rechtswissenschaft sein kann, zeigt das Beispiel der Institutionenökonomik, die unter der Annahme rationalen Wählerverhaltens (*Emanuel V. Towfigh*) ein verzerrtes Bild der Parteien vermittelt. Häufig ist es so, dass zu dem Zeitpunkt der Rezeption „fremder“ Einsichten durch die Rechtswissenschaft die Impulse liefernden Sozialwissenschaften ihre Grundannahmen längst modifiziert oder korrigiert haben. So war es bei der Aufnahme des „Steuerungsansatzes“ aus der Politikwissenschaft in die Verwaltungsrechtswissenschaft, die gerade mit dieser Neuausrichtung in Schwierigkeiten gerät, die sozialwissenschaftliche Governance-Forschung zu verarbeiten.² Und so ist es auch mit den ökonomischen Konzepten, denen heute nicht mehr problemlos klassische „rational choice“ Annahmen zugrundegelegt werden können, sondern um Probleme der „bounded rationality“ kreisen. Hier mag es Sinn machen, die ökonomische Institutionentheorie mit sozialer Erkenntnistheorie zu verbinden. Danach sind Demokratien epistemische Institutionen, die nicht nur gegebene Präferenzen aggregieren und artikulieren, sondern Präferenzen und Überzeugungen auch prägen und ändern (*Michael Baurmann*). Insoweit erfüllen Parteien eine epistemische Funktion als Produzenten und Vermittler politischen Wissens. Eine solche Perspektive geht auf Distanz zu undifferenzierten Vertrauenszuschreibungen, hebt die für ein epistemisches Vertrauen konstitutiven Faktoren hervor und drängt auf eine konkrete Bewertung. Auch die Rechtswissenschaft hat Wissensprobleme längst erkannt, bleibt aber gegenüber der Einschätzung der Demokratie als epistemischer Institution skeptisch, scheint mit der Umstellung vom Willen zum Wissen doch ein Wechsel zu de-

2 Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 2012, § 1 Rn. 68 ff.

mokratiethoretisch nicht unproblematischen output-Legitimationskategorien einherzugehen.³ Immerhin ist zu wünschen, dass die Parteienforschung den Anschluss an demokratiethoretische Fragestellungen nicht verliert.

Auch innerhalb der Rechtswissenschaft ist der Zugriff auf die Parteien und deren Wandel umstritten. Das gilt zunächst für die realwissenschaftliche Analyse vor dem Hintergrund des Leitbildes, das Art. 21 GG und § 1 PartG mit der dazu ergangenen Rechtsprechung zugrunde liegt (*Helmut Schulze-Fielitz*). Dass sich das empirische Bild der Parteien, die sich heute als „professionalisierte Wählerparteien“ darstellen mögen, von dem Ideal des integrierenden Transmissionsriemens entfernen und den Niedergang der Volksparteien bestätigen, ist eine Sache, die freilich auch als Anpassungsvorgang an die europäische Realität verstanden werden kann. Aber es ist eine andere Frage, was daraus folgt. So ist unstreitig, dass der Wegfall jeden Wirklichkeitsbezugs für das Recht ein Problem darstellt. Weniger leicht zu beantworten ist jedoch die Frage, was die Rechtswissenschaft mit sozialer Wirklichkeit zu tun hat. Recht formuliert kontrafaktische Erwartungen. Selbst dann, wenn das Recht der Parteien mit Fiktionen arbeiten sollte, wäre dies kein Einwand. Es gibt, wie die Figur der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes zeigt, notwendige Fiktionen, die für die Begründung demokratischer Herrschaft nicht aufgegeben werden können. Auch kann es Sinn machen, juristische Fragen *keiner* empirischen Überprüfung zu unterziehen. Deshalb ist zweifelhaft, ob das herkömmliche Leitbild der politischen Parteien lediglich auf erodierende Verfassungsvoraussetzungen verweist, die sich einer rechtlichen Steuerung und rechtsdogmatischer Diskussion entziehen.⁴ Nicht jeder für die Parteien relevante Wandel des Rechts muss sich in der Dogmatik des Parteienrechts niederschlagen. Es ist auch nicht so, dass sich die Rechtsprechung gänzlich unbeeindruckt von den Wandlungen zeigt. Hingewiesen sei auf das ZDF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das dem Bild des Rundfunks als „Beute“ der Parteien und ihrer Funktionsträger vorbeugen will.⁵

Stets war die Zuordnung der Parteien in den Polen von Staat und Gesellschaft umstritten (*Joachim Wieland*). Das zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der staatlichen Parteienfinanzierung und den Judikaten des Bundesverfassungsgerichts. Ertragreich ist eine Rekonstruktion dieser Rechtsprechung vor dem Hintergrund der differenztheoretischen Unterscheidung von Verfassungsdogmatik und Verfassungstheorie (*Matthias Jestaedt*). Dem Gericht kann vorgeworfen werden, weniger mit dem Verfassungstext als mit verfassungstheoretischen Hintergrundannahmen zu argumentieren.⁶ Weil der Verfassungstext zur staatlichen Parteienfinanzierung nichts

3 Claudio Franzius, *Gewährleitung im Recht*, 2009, S. 236 ff.

4 Zur Unbrauchbarkeit des Topos der Verfassungsvoraussetzungen *Christoph Möllers*, *Religiöse Freiheit als Gefahr?*, VVDStRL 68 (2009), S. 47 (51 ff.).

5 BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014, Abs.-Nr. 43 ff.

6 Allg. *Matthias Jestaedt*, *Die Verfassung hinter der Verfassung*, 2009.

sage, müsse die staatsbezogene ebenso wie die gesellschaftsorientierte Lesart der Parteienfinanzierung durch das Bundesverfassungsgericht als „Theorie“ eingestuft und in der Verbindlichkeit hinterfragt werden. Gegen die Behauptung, dass richtige Inhalte verfassungstheoretischer Vorannahmen allenfalls Gegenstand der Verfassungsänderung sein können, stellen sich allerdings die Rechtsprechung und die Verfassungsrechtswissenschaft.⁷ Denn die antikonstitutionalistische Stoßrichtung „dünn“ die Verfassung aus und belässt dem einfachen Gesetzgeber größere Spielräume. Ob diese sachgerecht ausgefüllt werden können, kann bezweifelt werden, entscheidet der Gesetzgeber doch im Parteienrecht vielfach in eigener Sache. Deshalb wird man auch nicht das Vorliegen einer Grenze zwischen Dogmatik und Theorie im Streit sehen, sondern deren Verlauf. Erlaubt man der Theorie kein Einwirken auf die Dogmatik, bliebe eine einseitig auf dem Gesetzgeber lastende Statik, die mit zentralen Grundannahmen der Verfassungsrechtsprechung, mögen sie auch kritikwürdig sein, kollidieren.

Dogmatische Begriffe entziehen sich nicht einem theoretischen Verständnis. Anschaulich gemacht werden kann das an dem Vorschlag, die Rechtsform als parteienwissenschaftlichem Verbundbegriff zu verstehen (*Julian Krüper*). Parteien unter dem Aspekt ihrer Rechtsform zu betrachten, verspreche Gewinn, wenn man den Rechtsformbegriff nicht als Referenz auf bestehende Rechtsformtypologien verstehe, sondern ihn theoretisch konzeptualisiere und die Rechtsformwirklichkeit der Parteien auf diesen theoretischen Rahmen beziehe. Darüber lasse sich herausarbeiten, was von der verfassungsrechtlich gebotenen Mitwirkung an der politischen Willensbildung tatsächlich erfasst werde. Werden Rechtsformen als systematische Verdichtung eines positiven Regelwerkes kollektiver Zweckverfolgung verstanden, treten ihre Begrenzungs- und Ermöglichungsfunktion in den Vordergrund. Diese zu konkretisieren sei eine gesetzgeberische Gestaltungs-, aber auch wissenschaftliche Reflexionsaufgabe. Wichtig ist der Hinweis, dass Art. 21 GG keinen bestimmten Organisationstyp festlege. Die verfassungsrechtliche Vorprägung des Parteienrechts erschwere eine stimmige rechtsförmliche Ausgestaltung, solange die Vorgaben des Art. 21 GG nicht als Rahmen, sondern im Sinne eines definierten Programms verstanden werden. So führe eine extensive Lesart des Homogenitätsgebotes aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG für die innerparteiliche Demokratie zu einem Überhang des formellen Verfassungsrechts, wodurch eine eigenständige gesetzgeberische Gestaltung der Rechtsform „Partei“ unnötig erschwert werde. An diesem Beispiel wird deutlich, dass Dogmatik und Theorie zu unterscheiden, aber nicht zu trennen sind.

7 Statt vieler *Uwe Volkmann*, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013; zur Funktion von Leitbildern *ders.*, Rechtsgewinnung aus Bildern. Beobachtungen über den Einfluss dirigierender Hintergrundvorstellungen auf die Auslegung des heutigen Verfassungsrechts, in: *Krüper/Merten/Morlok* (Hrsg.), An den Grenzen der Rechtsdogmatik, 2010, S. 77 ff.

Dogmatischer Sinn wird durch theoretische Reflexion verständlich und die auszulegende Rechtsregel erst dadurch anwendbar (*Heiko Sauer*).

Wer von Parteien spricht, darf über europäische Parteien nicht schweigen. Insoweit erstaunt die mitunter doch sehr national fokussierte Debatte. Nicht nur, dass ein Vergleich der Parteien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einige Besonderheiten der politischen Parteien in Deutschland erkennen lässt. Auch das Fehlen echter europäischer Parteien ist unbefriedigend.⁸ Obwohl Art. 10 Abs. 4 EUV von europäischen Parteien spricht, die zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen sollen, sind die Parteien auf Unionsebene lediglich „Ableger“ der nationalen Parteien und können so nicht jener Transmissionsriemen sein, der ihnen in parlamentarischen Systemen für die kollektive Interessenvertretung und die Legitimation der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugeschrieben wird. Es ist freilich unsicher, welche Rolle die Parteien in der europäischen Demokratie spielen sollen. Hier wird erneut klar, dass man von Parteien nicht sinnvoll sprechen kann, ohne den demokratischen Kontext ihres Handelns zu berücksichtigen, die Bewertung der Rolle der Parteien also auch von den sich wandelnden demokratischen Rahmenbedingungen abhängig ist. In diesem Zusammenhang ist die Individualisierung des Demokratieverständnisses, wie es im europäischen Primärrecht zum Ausdruck kommt, bemerkenswert. Nicht nur, dass Art. 9 EUV die Unionsbürgerschaft an den Anfang der Vorschriften zum Demokratieprinzip stellt. Im Europäischen Parlament werden nach Art. 14 EUV nicht länger die Staatsvölker, sondern die Unionsbürger vertreten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat diesen individuellen Strang der Demokratie für die grundgesetzlich verfasste Demokratie anerkannt, stellt ihn aber neben die kollektivistische Tradition der Repräsentation des souveränen Volkes.⁹ Unter Bezugnahme auf die verfassungstheoretische Unterscheidung zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* gehe die Unionsgewalt weiterhin von den Mitgliedstaaten aus (*Dieter Grimm*). Deshalb sei die Union auf „Fremdlegitimierung“ durch die Mitgliedstaaten angewiesen, was dafür spricht, die europäischen Parteien von den nationalen Parteien nicht völlig abzukoppeln, sondern richtig miteinander zu verbinden. Das schließt ein einheitliches Wahlrecht mit transnationalen Wahllisten ein.¹⁰

Parteienwissenschaft interdisziplinär? Ja und nein. Ja, weil die politischen Parteien nicht bloß ein Gegenstand des Rechts sind. Nein, weil neben Zweifeln einer sinnvollen Verständigung zwischen den Disziplinen die Rechtswissenschaft mitunter gut beraten ist, den eigenen Blick auf das reale Phänomen der Parteien nicht zu verwä-

8 Vgl. *Claudio Franzius/Ulrich K. Preuß*, Die Zukunft der europäischen Demokratie, 2012, S. 124.

9 BVerfGE 123, 267 (340 ff.); dazu *Matthias Kottmann/Christian Wohlfahrt*, Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil, ZaöRV 69 (2009), S. 443 (444 f.).

10 Dazu *Franzius/Preuß* (Fn. 8), S. 118 ff.

sern. So kann der Hinweis auf das freie Mandat der Abgeordneten verhindern, diese zum bloßen Sprachrohr ihrer Wähler zu erklären (*Martin Morlok*). Stets bleibt zu bedenken, dass eine Multiperspektivität nicht bloß durch Inter-, sondern auch durch Intradisziplinarität hergestellt werden kann. Dogmatik und Theorie haben jeweils für sich einen wissenschaftlichen Selbststand. Es geht freilich nicht um gegenseitige Abschottung, sondern um wechselseitige Verbindung. Dafür braucht es Übersetzungsprogramme. Sie erhalten Impulse von außen, bleiben aber auf die innere Selbstverarbeitungsfähigkeit der Rechtswissenschaft angewiesen.