

Direkte Demokratie in politischen Parteien. Überlegungen anlässlich des Mitgliederentscheids der SPD

Rudolf Steinberg

Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist ein in vielen Wochen zwischen den Parteien ausgehandelter Koalitionsvertrag im Dezember 2013 einem Mitgliedervotum unterworfen worden. Wie bekannt, war nicht nur die Beteiligung mit fast 78 Prozent unerwartet hoch, sondern es hat auch eine entgegen früheren Befürchtungen deutliche Mehrheit von knapp 76 Prozent für die Große Koalition gestimmt. Für dieses überaus positive Ergebnis war nicht zuletzt der intensive Diskussionsprozess verantwortlich, der zwischen den Spitzenpolitikern der SPD und den Mitgliedern auf mehr als 30 Regionalkonferenzen geführt worden war.

Dieses Verfahren gab Anlass zu dem bekannten Rededuell zwischen der ZDF-Journalistin *Marietta Slomka* und dem SPD-Vorsitzenden *Sigmar Gabriel*. *Gabriel* waren verfassungsrechtliche Zweifel des Leipziger Staatsrechtslehrers *Christoph Degenhart* vorgehalten worden, die er brüsk als „Quatsch“ abtat und *Slomka* entgegnete: „Was die SPD jetzt macht, wird nicht nur gut gehen, sondern es wird Schule machen.“ Dieses apodiktische Urteil soll noch einmal kurz erörtert werden, auch wenn das Bundesverfassungsgericht in einer Kammerentscheidung vom 6. Dezember 2013 einen gegen den Mitgliederentscheid gerichteten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen hat.¹ Gewichtiger sind allerdings grundsätzlichere rechtspolitische Erwägungen: Verstößt etwa der Mitgliederentscheid gegen die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien oder gar gegen die repräsentative Ordnung des Grundgesetzes? Für die verfassungspolitische Debatte mag außerdem ein Blick auf das Nachbarland Frankreich aufschlussreich sein, wo die „primaire“ seit der Nomierung des Präsidentschaftskandidaten *François Hollande* im Oktober 2011 auch über die Sozialistische Partei hinaus populär geworden ist.

1. Die rechtliche Zulässigkeit

Das Handelsblatt berichtete am 28. November 2013 über die Einschätzung *Degenharts*, wonach der SPD-Mitgliederentscheid über den schwarz-roten Koalitionsvertrag nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. „Auch wenn es weder im Grundgesetz noch im Parteiengesetz oder im Abgeordnetengesetz eine Bestimmung gibt, die Mitgliederbefragungen explizit verbietet, halte ich sie in diesem Fall für verfassungsrechtlich nicht legitim.“ Er begründete seine Vorbehalte mit dem Grundsatz des freien Mandats nach Artikel 38 des Grundgesetzes, der auch bei der Kanzlerwahl gelte. „Auch wenn natürlich das Ergebnis der Mitgliederbefragung für die Abgeordneten bei der Stimmabgabe nicht formell verbindlich ist, kommt die Befragung aus meiner Sicht jenen Aufträgen und Weisungen nahe, die nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeschlossen sind.“² Die Parteien als solche dürften nicht über die Stimmabga-

1 Vgl. BVerfG, 2 BvQ 55/13 vom 6. Dezember 2013, Absatz-Nr. (1 – 12).

2 *Christoph Degenhart* zitiert von *Dietmar Neuerer*, Staatsrechtler stellt SPD-Befragung zum Koalitionsvertrag in Frage, in: Handelsblatt online vom 28. November 2013, <http://www.handelsblatt.com>.

be der Abgeordneten bei der Kanzlerwahl bestimmen. Die Mitgliederbefragung habe aber „Elemente eines imperativen Mandats, das es nach dem Grundgesetz nicht geben darf“. *Degenhart* schwächte zwar in einem späteren, nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zusammen mit *Hans-Detlef Horn* verfassten Beitrag seine verfassungsrechtliche Kritik ab – es bestünden „keine ‚grundsätzlichen‘ verfassungsrechtlichen Bedenken“ –, verschärfte sie aber in der Sache: Die faktische Verbindlichkeit für die Abgeordneten des Bundestages schwäche die parlamentarische Demokratie und trage weiter zu der ohnehin zu beklagenden Entparlamentarisierung bei. „Indem der Mitgliederentscheid den Eindruck erweckt, besonders demokratisch zu sein, zielt er auf die Herstellung einer Scheinlegitimation, welche die vom Volk gewählten Abgeordneten unter Druck setzt, ihr parlamentarisches Mandat bedrängt und die Entscheidung der Gesamtwählerschaft in ihrer Legitimationskraft relativiert.“³

Die Ansicht *Degenharts* lässt eine Diskussion aus den sechziger Jahren aufleben, die aber inzwischen längst verstummt ist. Seinerzeit wurde sie über die Vereinbarkeit von Fraktions„zwang“ und freiem Mandat nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geführt. Dazu bestand und besteht längst Einigkeit, dass zwischen Art. 21 GG – der verfassungsrechtlichen „Inkorporierung“ der Parteien in das Grundgesetz – und der klassischen Mandatsfreiheit ein Spannungsverhältnis besteht, das einen direkten Zwang auf den Abgeordneten ausschließt, nicht jedoch Vorkehrungen, die angesichts der durch die Fraktionen organisierten Arbeitsfähigkeit des Parlaments unumgänglich sind. Insofern prägt der „Parteienstaat“, wie das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an den bedeutenden Göttinger Staatsrechtslehrer und späteren Bundesverfassungsrichter *Gerhard Leibholz* sagt, die politische Praxis der Bundesrepublik.

Diese Sicht liegt ebenfalls dem erwähnten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, wenn es dort heißt, dass die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten auch innerhalb der Fraktion bei Abstimmungen und bei einzelnen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin erhalten bleibe. Es sei nicht erkennbar, dass der Mitgliederentscheid für die betroffenen Abgeordneten Verpflichtungen begründen könnte, die über die mit der Fraktionsdisziplin verbundenen hinausginge. Und das Gericht fügt hinzu: „Wie die politischen Parteien diesen parlamentarischen Willensbildungsprozess innerparteilich vorbereiten, obliegt unter Beachtung der – jedenfalls hier – nicht verletzten Vorgaben aus Art. 21 und 38 GG sowie des Parteiengesetzes grundsätzlich ihrer autonomen Gestaltung.“⁴

Es ist jedoch auch ein Blick in das Parteiengesetz notwendig, in dem die innere Ordnung der Parteien geregelt wird. Hier sind als Organe lediglich die Mitgliederversammlung und die Vertreterversammlung (Parteitag) genannt. Von einem direktdemokratischen Mitgliederentscheid – einer Urabstimmung – ist lediglich in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG bei der Auflösung oder Verschmelzung der Partei die Rede. Wenn man von den im Wesentlichen örtlichen Mitgliederversammlungen absieht, ist der Aufbau der Parteien repräsentativ organisiert. Zwar kann die Satzung weitere der Willensbildung dienende „Einrichtungen“ vorsehen, die ausdrücklich als Organ gekennzeichnet werden müssen. Möglicherweise ist

[com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/verfassungsrechtlich-nicht-legitim-staatsrechtler-stellt-spd-befragung-zum-koalitionsvertrag-infrage/9139738.html](http://www.com/politik/deutschland/bundestagswahl-2013/verfassungsrechtlich-nicht-legitim-staatsrechtler-stellt-spd-befragung-zum-koalitionsvertrag-infrage/9139738.html) (Abruf am 28. Mai 2014).

3 *Christoph Degenhart* / *Hans-Detlef Horn*, Wer mit den Parteien heult, in: FAZ vom 13. Dezember 2013, S. 7.

4 BVerfG, a.a.O. (Fn. 1), Absatz-Nr. 10.

hierunter auch ein Mitgliederentscheid zu verstehen. Ob darüber hinaus aus der „Organisationsfreiheit“ der Parteien ihre Befugnis zur Einführung von Mitgliederentscheiden oder -befragungen jenseits der Regeln des Parteigesetzes gefolgert werden kann⁵, erscheint nicht unzweifelhaft.

Auch das Organisationsstatut der SPD i.d.F. vom 4. Dezember 2011 sieht offensichtlich den Mitgliederentscheid nicht auf der organschaftlichen Ebene, wenn es zwar in § 13 einen Mitgliederentscheid vorsieht, einen solchen aber bei den einem Organ obliegenden Entscheidungen ausschließt. Und davon geht auch § 13 Abs. 6 Satz 1 des Statuts aus, wonach durch den Mitgliederentscheid eine verbindliche Entscheidung gegenüber dem Organ getroffen wird, an das der Mitgliederentscheid gerichtet ist. Der Mitgliederentscheid dürfte sich deshalb an den Parteivorstand, den Parteitag oder den Parteikonvent richten, die für alle wesentlichen Entscheidungen der Partei zuständig sind. Dem entspricht auch das von der SPD im Herbst 2013 praktizierte Verfahren: Nach dem erfolgreichen Mitgliederentscheid beschloss der Parteivorstand am 14. Dezember 2013, den ausgehandelten Koalitionsvertrag abzuschließen. Zweifelhaft dürfte allenfalls sein, ob der Parteivorstand, das heißt ein Organ der Partei, durch den Mitgliederentscheid rechtlich gebunden werden könnte. Daran bestehen auch dann Bedenken, wenn die Mitglieder des Parteivorstands sich nicht auf den Grundsatz des freien Mandats stützen können. Denn auch hier gilt wohl, dass Entscheidungen des Organs der Partei nicht durch nicht-organschaftliche Institutionen bestimmt werden können. Allenfalls in Form einer Selbstbindung des Organs kann faktisch, nicht aber rechtlich, eine Verbindlichkeit praktiziert werden. Mit dieser Einschränkung lassen sich auch aus dem Parteiengesetz keine Einwände gegenüber dem Mitgliederentscheid entnehmen.

2. Innerparteiliche Demokratie und ihre Schwächen

Damit wird jedoch die wichtigere Frage nicht erledigt, ob sich ein Mitgliederentscheid mit der Struktur politischer Parteien und ihren Aufgaben in einem repräsentativen Regierungssystem vereinbaren lässt. In Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, für den es in der Verfassungsgeschichte kein Vorbild gab, heißt es: „Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Damit wird den Parteien eine herausgehobene Rolle bei der Vermittlung von Volk und staatlichen Institutionen durch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland zugewiesen. Ihre Funktion hat bereits Ende der 1950er Jahre *Konrad Hesse* bündig auf den Punkt gebracht: Danach obliegt es den Parteien, „die politischen Führer auszubilden, auszulesen, zu präsentieren und in den Wahlen um die Legitimierung dieser Führer durch die Mehrheit zu werben. Sie haben als Mehrheitspartei die Verbindung zwischen Volk und politischer Führung herzustellen, als Partei der Minderheit die politische Opposition zu bilden und wirksam zu machen. Sie haben als Träger und Mittler eines freien und offenen Willensbildungsprozesses die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen hervorzubringen und zu sammeln, sie gestaltend zu formen und geltend zu machen, und zwar sowohl im Bereich der ‚Vorformung des politi-

5 So *Martin Morlok / Thilo Streit*, Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung, in: ZRP, 29. Jg. (1996), H. 11, S. 447 – 455, S. 449.

schen Willens‘ wie im Bereich der institutionellen staatlichen Willensbildung.⁶ Auch wenn die Parteien eine herausgehobene Stellung vor allem im Wahlrecht besäßen, seien sie nicht nur Wahlvorbereitungsorganisationen und nicht nur in dieser Funktion für die demokratische Ordnung unerlässlich. „Sie sind“, so das Bundesverfassungsgericht, „vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien (...) Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglich, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung.“⁷ An anderer Stelle werden sie bildhaft „Sprachrohr des Volkes“ genannt.⁸ Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssten die Parteien zu einer ständigen Wirksamkeit nach innen entfalten, indem sie ihre Mitglieder ansprechen und in die innerparteiliche Willensbildung einschalten. Die Parteien seien in der modernen Demokratie – so wird in dem Beschluss vom 17. November 1994 ergänzt – „auch außerhalb der Wahlen wichtige Träger der ständigen Auseinandersetzung um die Festlegung der politischen Gesamtrichtung, Instrumente, durch die der Bürgerwille zwischen den Wahlen wirksam werden kann“⁹. Gerade in einer Sicht, die das Verständnis von Demokratie als einer Staatsform der Selbstregierung des Volkes als fiktiv ablehnt¹⁰, kommt den Parteien die Aufgabe eines Bindeglieds in der Legitimationskette zwischen Bürgern und politischer Führung zu. „Ihr Wirken wird damit zu einer Grundvoraussetzung der Anteilnahme des Volkes am politischen Leben.“¹¹

Damit wird aber auch die Auffassung von *Leibholz* abgelehnt, die von einer Identität von Parteien und Volk ausgeht. Ihr liegt dessen an *Rousseau* anknüpfende Repräsentationstheorie zugrunde, die den Parteien-Mehrheitswillen mit der *volonté générale* der in jedem Augenblick als konkret geistiger Einheit befindlichen Volksgemeinschaft identifiziert.¹² Indem *Leibholz* die Parteien gleichzeitig dem politisch-staatlichen Bereich im Unterschied zum gesellschaftlichen Bereich zuweist¹³, kann er insoweit zu Recht vom „Parteienstaat“¹⁴

6 Konrad Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat (1959), in: *ders.*, Ausgewählte Schriften, Heidelberg 1984, S. 59 – 93, S. 91.

7 BVerfGE 85, S. 264, S. 284 f.

8 BVerfGE 1, S. 208, S. 224; BVerfGE 20, S. 56, S. 101.

9 BVerfGE 91, S. 276, S. 285.

10 Vgl. Rudolf Steinberg, Die Repräsentation des Volkes. Menschenbild und demokratisches Regierungssystem, Baden-Baden 2013, S. 15 f.

11 Konrad Hesse, a.a.O. (Fn. 6), S. 67.

12 Vgl. Gerhard Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966, S. 46, S. 119.

13 Vgl. *ders.*, Staat und Verbände, in: VVDStRL, 24. Jg. (1966), S. 5 – 33, S. 14.

14 Diesen Begriff hat auch das Bundesverfassungsgericht, dessen Richter Gerhard Leibholz inzwischen geworden war, aufgenommen, so etwa BVerfGE 1, S. 208, S. 224; BVerfGE 4, S. 27, S. 28. Später bevorzugte das Gericht den Begriff des „Verfassungsorgans“ oder einer „verfassungsrechtlichen Institution“, die es von dem Bereich organisierter Staatlichkeit abgrenzt, so etwa BVerfGE 20, S. 56, S. 100 ff.; BVerfGE 121, S. 30, S. 54.

sprechen, den er als eine Erscheinungsform der unmittelbaren Demokratie versteht.¹⁵

Diese hellen Farben, in denen die normativen Erwartungen an die Parteien gezeichnet werden, kontrastieren auffällig mit dem Befund, der für sie verbreitet diagnostiziert wird. Danach wird stark bezweifelt, ob die Parteien ihrer von der Verfassung übertragenen Aufgabe wirklich gerecht werden und ihre Rolle der wechselseitigen Vermittlung von Volk und politischen Entscheidungen tatsächlich wahrnehmen. Die Überschriften einiger literarischer Äußerungen lassen die Stoßrichtung der Kritik erkennen: „Die deutschen Parteien: Entkernt, ermattet, ziellos“¹⁶; „Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates“¹⁷; „Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten“¹⁸ und allgemein „Strukturprobleme des Parteienstaates“¹⁹, in dem eine „systembedingte Reformblockade“ und als Hauptmotivation der Berufspolitiker die Sicherung ihrer persönlichen Vorteile beschrieben wird. Die Parteienschelte hat gar einen offiziösen Anstrich erhalten, als der Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* die Parteien als „machtversessen und machtergötzen“ bezeichnete und dann die Frage stellte: „Welche Vorkehrungen haben wir getroffen oder unterlassen, um das überparteiliche Element, den Staat, nachhaltig zu stärken?“²⁰

An dieser Stelle geht es nicht darum, die Situation der Parteien in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes zu analysieren. Hier sind nur einige Hinweise auf ihre Rolle als Einrichtungen möglich, die einen Beitrag zur Vermittlung von Bürgern und politischen Institutionen, das heißt zur demokratischen Repräsentation leisten.

Die vielfach beobachtete Abkoppelung der Parteien von der Bevölkerung wird an einer Stelle quantifizierbar: der schwindenden Zahl der Parteimitglieder. Waren in Deutschland nach einem starken Anstieg bis Anfang der 1980er Jahre circa 4,5 Prozent der beitriffsberechtigten Bevölkerung in Parteien organisiert, so waren es Ende 2012 nur noch 1,8 Prozent.²¹ Besonders deutlich fiel der Verlust bei der SPD aus, deren Mitgliederzahl sich in diesem Zeitraum halbiert hat. Hierin schlägt sich nicht zuletzt die Schwächung der wertmäßigen Verankerung in bestimmten sozialen Milieus ebenso wie der Prozess der zunehmenden Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen nieder. Diese Entwicklung fügt sich ein in die Lockerung bürgerschaftlicher Bindungen auch in anderen gesellschaftli-

15 Vgl. dazu *Rudolf Steinberg*, Pluralismus und öffentliches Interesse als Problem der amerikanischen und deutschen Verbandslehre, in: *AöR*, 96. Jg. (1971), S. 465 – 505, S. 491 f. mit weiteren Nachweisen.

16 *Franz Walter*, Die deutschen Parteien: Entkernt, ermattet, ziellos, in: *APuZ*, B 10/2001, S. 3 – 6.

17 *Wilhelm Hennis*, in: *ders.*, Auf dem Weg in den Parteienstaat, Stuttgart 1998, S. 69 – 92.

18 *Edith Niehuis*, Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten, in: *APuZ* B 44-45/2011, S. 7 – 11.

19 So *Hans Herbert von Arnim*, Strukturprobleme des Parteienstaates, in: *APuZ*, B 16/2000, S. 30 – 38; vgl. auch *ders.*, Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volke vorbei, München 2000, S. 34 ff.

20 *Richard von Weizsäcker* zitiert in *Gunter Hofmann / Werner A. Perger*, Richard von Weizsäcker im Gespräch, Frankfurt am Main 1992, S. 135 ff., S. 142. Allerdings betonte *von Weizsäcker* auch, dass es keine Alternative zu politischen Parteien in demokratischen Massengesellschaften gebe (vgl. ebenda, S. 139).

21 Vgl. die Zahlen und auch Angaben zu den möglichen Ursachen bei *Klaus Detterbeck*, Parteien und Parteiensystem, Konstanz 2011, S. 135 ff.; vgl. auch *Joachim Jens Hesse / Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2013, S. 297 f.; für die jüngsten Zahlen siehe den Beitrag zu Parteimitgliedschaften 2013 von *Oskar Niedermayer* in diesem Heft.

chen Gruppierungen.²² Die Abnahme der Parteidentifikation findet ihre Entsprechung in einer höheren Volatilität bei der Stimmabgabe und einem Rückgang der Beteiligung auch bei Bundestagswahlen, vor allem aber bei Wahlen zu Landtagen und dem Europäischen Parlament oder kommunalen Vertretungskörperschaften.²³

Stellt sich dieser Prozess als Teil der zunehmenden Individualisierung in der Gesellschaft dar, so kann man ihn auch auf eine weitere Ursache zurückführen: die vielbeklagte Oligarchisierung der Parteien. Diese Feststellung ist keinesfalls neu, sondern bereits von *Robert Michels* zu Anfang des letzten Jahrhunderts anhand der SPD getroffen worden.²⁴ Zwar schreibt heute Art. 21 Abs. 3 Satz 3 GG vor, dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Aber auch wenn die relevanten Bestimmungen des Parteiengesetzes und der Wahlgesetze diesem Gebot entsprechen²⁵, so ist etwas anderes gemeint, wenn von der Schwäche der innerparteilichen Demokratie gesprochen wird: Es geht um die Tatsache, dass vielfach die unteren Parteigliederungen sich in einer Ratifikationslage befinden, in der die auf höherer Ebene getroffenen Entscheidungen lediglich „abge-
nickt“ werden. Dies lässt sich bei Sach- wie bei Personalfragen beobachten. So hat die erste empirische Untersuchung, die sich nach den Studien von *Bodo Zeuner* und *Heino Kaack* in den 1960er Jahren mit der Nominierung der Kandidaten für die Bundestagswahlen befasste, erbracht, dass die Aufstellungsprozesse in den Wahlkreisen die „sorgsam gehütete Domäne der Parteiführungen in Orts- und Kreisverbänden“ ist und auch die Entscheidungen über die Landeslisten in der Hand der mittleren Parteieliten liegen.²⁶ Eine Studie über die Aufstellung der Direktkandidaten zur Bundestagswahl 2009 kam zu dem Schluss, dass „durchaus große Beteiligungsmöglichkeiten und Einflusschancen der einfachen Parteimitglieder“ durch das faktisch praktizierte mehrstufige Auswahlverfahren bestehen; allerdings wird auch festgestellt, dass die „lokalen Parteiführungen nach wie vor eine zentrale Rolle in den Selektionsprozessen“ einnehmen.²⁷ Der landläufigen Auffassung von der Übermacht der Führungen in Bundestagsfraktionen und Bundesparteien bei der Kandidatenaufstellung ist also zu widersprechen. Aber die festgestellte Dominanz der Funktionsträger auf den verschiedenen Ebenen der Parteien²⁸ ist eben auch nicht gleichbedeutend mit breiter innerparteilicher Beteiligung der „einfachen“ Parteimitglieder, wenngleich die Parteieliten unterhalb der Bundesebene auch überwiegend aus Feierabendpolitikern bestehen. Hinsichtlich der sachpolitischen Einflussnahme der Mitgliedschaften mag die Wahlkreisarbeit der Abge-

22 Vgl. *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 10), S. 70 ff.

23 Vgl. die Angaben – ohne Kommunalvertretungen – mit der zusammenfassenden Diskussion bei *Hans Rattinger* / *Sandra Huber* / *Markus Steinbrecher*, Turnout in Germany. Citizen Participation in State, Federal, and European Elections since 1979, Baden-Baden 2007, S. 305 ff.

24 Vgl. *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Stuttgart 1970.

25 Hieran zweifelnd *Joachim Jens Hesse* / *Thomas Ellwein*, a.a.O. (Fn. 21), S. 303 f.

26 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer* / *Roland Sturm*, Der Kandidat – das (fast) unbekannte Wesen: Befunde und Überlegungen zur Aufstellung der Bewerber zum Deutschen Bundestag, in: ZParl, 36. Jg. (2005), H. 3, S. 539 – 554, S. 546.

27 *Marion Reiser*, „Wer entscheidet unter welchen Bedingungen über die Nominierung von Kandidaten?“ Die innerparteilichen Selektionsprozesse zur Aufstellung in den Wahlkreisen, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2011, S. 237 – 259, S. 256 f.

28 Siehe hierzu auch *Heiko Holste*, Für eine offene Kultur des Wettbewerbs, in: Berliner Republik, 12. Jg. (2011), H. 2, S. 41 – 43.

ordneten eine gewisse Verbindung der Basis zum Ort der Entscheidung leisten²⁹; diese dürfte aber eher der Information und Kommunikation dienen, als dass sie wesentlichen Einfluss auf die Politikentwicklung hätte.

Für die Hierarchisierung der Parteien gibt es triftige Gründe. Die Entwicklung zu Volksparteien – nicht umsonst catch-all-parties genannt – hat zum einen zur Stärkung der Parteispitze geführt, die mehr das gesellschaftliche System in den Blick nimmt und weniger die Ideologie und Ziele der Parteiorganisation, wodurch die Rolle des einzelnen Parteimitglieds entwertet wird.³⁰ Die Parteien, ihre Führungspersönlichkeiten wie auch ihre Programme, werden vor allem daran gemessen, dass und wie erfolgreich sie Wahlen gewinnen können. Genügen diese nicht den Erwartungen an die Erringung beziehungsweise Erhaltung der Macht, so werden sie ausgetauscht. Die Geschichte der letzten Jahrzehnte liefert hierfür zahlreiche Beispiele.

Das hat zu einer starken Personalisierung geführt, bei der die jeweiligen „Gesichter“ des Führungspersonals die Geschicke der Partei prägen. Wahlen haben so die Personalisierung und Medialisierung der Politik verstärkt. Angesichts der wachsenden Komplexität politischer Fragen, die für immer mehr Bürger undurchschaubar werden, liegt die Orientierung an Personen und inszenierten Bildern nahe. So beklagt etwa die frühere Bundestagsabgeordnete und ehemalige Parlamentarische Staatssekretärin *Edith Niehuis* berechtigt den Wandel der Bundesparteitage insbesondere der alten Volksparteien, die heute weniger Orte der abschließenden Willensbildung in Parteien seien. „Ihre Dramaturgie bemüht sich vermehrt um die Regiebücher der Fernsehsender, weniger um die Antragsbücher der Delegierten. Nicht der Diskussion wird Raum gegeben, sondern den Beifallstürmen für die Parteiführung und ihre Reden. Parteitage verkommen so zu Akklamationsparteitagen, auf denen von Kommissionen vorbereitete Papiere geräuschlos abgesegnet (etwa die ‚Agenda 2010‘ in der rotgrünen, das ‚Ende der Wehrpflicht‘ in der schwarzgelben Koalition) und Spitzenpositionen nach den Vorgaben des medialen Politikerrankings vergeben werden und nicht im parteiinternen persönlichen und programmatischen Wettstreit.“³¹

Erschwert so die Hierarchisierung die innerparteiliche Kommunikation, so wird die Entfremdung von Partei und Bürgern durch deren Binnenorientierung befördert: Für die Führungsgruppen ist oftmals die eher kleine Gruppe der Parteifunktionäre³² wichtiger als die Wähler, denn die innerparteiliche Position der Parteiführung hängt zunächst einmal von der Zustimmung der Gremien und Delegiertenversammlungen ab. Das gilt aber auch umgekehrt für die in Parteiämter oder Mandate strebenden Mitglieder. Auch bei ihnen ist

29 Dazu *Sven T. Siefken*, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 486 – 506; vgl. auch *Danny Schindler*, Die Mühen der Ebene: Parteiarbeit der Bundestagsabgeordneten im Wahlkreis, in: ZParl, 44. Jg. (2013), H. 3, S. 507 – 525, demzufolge dank dieser Arbeit die Parteien als wichtig(st)er Linkage-Mechanismus repräsentativer Demokratie gelten könnten. Gerade zwischen Parteitagungen fungierten sie als zentrale Bindeglieder von Parteiorganisation und Parlamentsfraktion.

30 Vgl. *Hans-Jürgen Puble*, Parteienstaat in der Krise: Parteien und Politik zwischen Modernisierung und Fragmentierung, Wien 2002, S. 25 f.

31 *Edith Niehuis*, a.a.O. (Fn. 18); ähnlich zum zerstörerischen Einfluss der Mediengesellschaft *Franz Walter*, a.a.O. (Fn. 16), S. 6. Zur Funktion der Parteitage als „Akklamationsorgan“ auch *Joachim Jens Hesse* / *Thomas Ellwein*, a.a.O. (Fn. 21), S. 303.

32 Diese rekrutieren sich aus den 15 bis 20 Prozent der aktiven Parteimitglieder, vgl. etwa *Joachim Jens Hesse* / *Thomas Ellwein*, a.a.O. (Fn. 21), S. 300.

die Neigung zur Orientierung an den relevanten innerparteilichen Strukturen nicht unverstündlich, denn diese entscheiden über ihren Aufstieg in oder durch die Partei. Diese Binnensicht beschreibt *Peer Steinbrück* als „selbstreferentielles System“, bei dem auf dem Weg der vorfabrizierten Meinungen „ein Kodex parteiverträglichen Wissens“ vor allem der Funktionärsschichten innerhalb der Parteien entsteht.³³ Dieser Kodex habe nicht die Funktion, die Wirklichkeit abzubilden, sondern in einer unendlichen Runde von parteiinternen Abstimmungen in Gremien und Nebenzimmern – SPD-intern „Kungelrunden“ geheißen – zu parteiverträglichen Positionen zu gelangen.³⁴

Die konstatierte deutliche Kommunikationsschwäche der politischen Parteien stellt ein erhebliches Problem für das demokratische System dar. Die vielfach diagnostizierte Politikverdrossenheit hat hierin eine ihrer Ursachen. Populisten und populistische Gruppierungen³⁵ profitieren davon in Deutschland – zum Glück – noch in erheblich geringerem Maße als in einigen europäischen Nachbarländern.

3. Reformoptionen

Ein Ventil, um der mangelnden Responsivität der bestehenden Parteien zu begegnen, stellt die Möglichkeit der Gründung neuer Parteien dar. So betont das Bundesverfassungsgericht, dass die von Art. 20 GG gebotene Offenheit des politischen Prozesses auch einer Erstarrung des Parteiwesens vorbeuge. Das gelte ganz besonders für neue Parteien, die auf chancengleiche Bedingungen, vor allem einen für alle offenen Zugang zum „politischen Markt“ angewiesen sind. Aber auch schon die potentielle Konkurrenz, also die Chance neuer und kleiner Wettbewerber, für überzeugende Lösungskonzepte bei Wahlen belohnt zu werden, zwingt – so das Gericht – die etablierten Parteien zu einer Rückkoppelung mit dem Volk, um dem Aufkommen neuer Konkurrenten und ihrem Erfolg nach Möglichkeit entgegenzutreten.³⁶ Die Freiheit der Parteigründung ist denn auch in der Lage – so *Wilhelm Hennis* – ungeachtet der oligarchischen Tendenzen innerhalb der Parteien den freiheitlich-demokratischen Charakter des Gemeinwesens sicherzustellen.³⁷ Angesichts der Zahl neuer Parteien auf kommunaler, regionaler oder gar Bundesebene, die in den letzten Jahren bei Wahlen mehr oder weniger erfolgreich waren, lässt sich von einer Verkrustung des Parteiensystems in Deutschland kaum mehr reden.³⁸

33 *Peer Steinbrück*, Unterm Strich, Hamburg 2010, S. 330; ebenso *Heiko Holste*, a.a.O. (Fn. 28), wonach die Binnenorientierung der Partei zunehme und die innerparteiliche Sektenbildung wachse und gedeihe.

34 Der Auswahl- und Ausleseprozess der Parteien wird sarkastisch beschrieben von *Peer Steinbrück*, a.a.O. (Fn. 33), S. 40: „Er befördert tendenziell die Linientreuen, die schon durch die Niederungen diverser Parteitage und Delegiertenkonferenzen gegangen sind, Parteiweisheiten bis zur Leugnung des gesunden Menschenverstandes aufsagen und abweisende Meinungen mit einem Bannstrahl strafen können.“ In diesen Verfahren würden sich zwangsläufig die „Zeitreichen“ gegenüber den „Zeitarmen“ durchsetzen (ebenda, S. 40 f., S. 330 f.).

35 Dazu *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 10), S. 174 ff.

36 Vgl. BVerfGE 111, S. 382, S. 405.

37 So *Wilhelm Hennis*, a.a.O. (Fn. 17), S. 71.

38 Mit dem „spontane(n) Auftreten von neuen Parteien und Wählervereinigungen“ rechtfertigen auch die Richter *Udo Di Fabio* und *Rudolf Mellinghoff* gegen die Senatsmehrheit die Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament, vgl. BVerfGE 129, S. 300, S. 350 f.

Ein weiterer Ausweg könnte darin bestehen, direktdemokratische Verfahren auch auf die Ebene des Bundes auszuweiten; über dieses Thema wurde in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2013 diskutiert, es wurde aber nicht aufgegriffen. An dieser Stelle kann nicht ausgeführt werden, warum dieses grobschlächtige Instrument abhängig vom Gegenstand und vom Verfahren mit erheblicher Skepsis zu betrachten ist.³⁹

Ein Weg zur Intensivierung des Verhältnisses von „Volk“ und politischer Führung könnte auch in der Nutzung innerparteilicher Plebiszite liegen, bei denen die Teilnahme den Parteimitgliedern, darüber hinaus aber auch interessierten Bürgern eröffnet ist. Kaum überzeugend lässt sich der Nutzen von Parteiplebisziten mit der erwähnten These von *Leibholz* rechtfertigen, wonach der Parteienstaat eine Erscheinungsform der unmittelbaren Demokratie darstelle, die von einer Identität von Parteien und Volk ausgeht. Derartige Theorien einer mystischen Volkseinheit verfehlen die Realität eines pluralistischen Gemeinwesens, das seine politische Handlungsfähigkeit jeweils erst durch den politischen Prozess und insbesondere durch die Verfahren der Repräsentation herstellen muss.⁴⁰

Die Frustration ihrer Basis versuchen die Parteien in jüngerer Zeit vermehrt durch die plebiszitäre Einbindung der einfachen Mitglieder aufzufangen. Zu derartigen Instrumenten gehören Mitgliederbefragungen über die Auswahl des Kanzlerkandidaten oder auch zu Sachfragen oder die Präsentation von Personen oder Sachthemen auf so genannten Regionalkonferenzen, bei denen die jeweilige Parteiführung in einen Dialog mit der Parteibasis tritt.⁴¹ Dass die Einbindung der Basis auf Reserven, wenn nicht gar auf Ablehnung bei den Funktionären stößt, die oftmals andere Prioritäten vertreten als die Basis, vermag nicht zu verwundern.⁴²

Auch die SPD hat mit ihrem „organisationspolitischen Grundsatzprogramm“, das auf dem Parteitag Anfang Dezember 2011 einstimmig beschlossen wurde, „die Rechte der Mitglieder in beispielloser Weise gestärkt“. Sie erhielten „so viel Mitsprache wie nie zuvor“. So sollten sie grundsätzlich bei der Aufstellung von Kandidaten für öffentliche Ämter und Mandate beteiligt werden; es sollten auf allen Gliederungsebenen Sachentscheide durchgeführt werden können, und Mitgliederbegehren sowie -entscheide sollten erleichtert werden; hierzu gehöre auch die Durchführung von Mitgliederbegehren online, „sobald die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen sind“. Da alle diese Änderungen nur als

39 Eingehend *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 10), S. 202 ff.

40 Vgl. *Joseph Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus, und Demokratie, Tübingen 2005, S. 427 f.

41 Beispielhaft seien die eingangs erwähnten Regionalkonferenzen der SPD zur Vorbereitung des Mitgliederentscheids über den Koalitionsvertrag erwähnt. Im Herbst 2011 veranstaltete die CDU mit Kanzlerin *Angela Merkel* acht Regionalkonferenzen, auf denen *Merkel* vor vielen Tausend Mitgliedern für ihre in ihrer Partei zunehmend kritisch gesehene Politik warb. Offensichtlich konnten hier Mitglieder ihren Unmut deutlich äußern, wie Presseberichte zeigen: *Robert Birnbaum*, Merkels gestresste Truppe, in: *Zeit online* vom 21. September 2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-09/merkel-cdu-partebasis> (Abruf am 28. Mai 2014); *Lenz Jacobsen*, Gruppentherapie mit Kanzlerin, in: *Zeit online* vom 24. September 2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-09/regionalkonferenz-cdu-dortmund> (Abruf am 28. Mai 2014). Auch andere Parteien wie die Grünen oder die Linke veranstalten derartige Regionalkonferenzen auch auf Landesebene.

42 So war 2007 bei einer Reihe von Regionalkonferenzen der hessischen SPD deren Partei- und Fraktionsvorsitzende *Jürgen Walter* mit klarem Ergebnis als Spitzenkandidat für die Landtagswahl im Januar 2008 ausgewählt worden, auf der anschließenden Delegiertenkonferenz wurde dann aber die Abgeordnete *Andrea Ypsilanti* nominiert.

Angebot an die Parteigliederungen vorgesehen sind, bleibt abzuwarten, ob sie von den Funktionären der Partei umgesetzt werden und ob die SPD dann tatsächlich – wie der entsprechende Leitantrag ankündigte – die „modernste Partei Europas werden“ wird.

Bei den Mitgliedern der Parteien – nicht nur der Grünen – wurde seit den neunziger Jahren verstärkt der Wunsch nach einer stärkeren Einbeziehung bei wichtigen Entscheidungen beobachtet.⁴³ Der zitierten Einschätzung von *Steinbrück* widerspricht eine Untersuchung, wonach die mittlere Parteielite und die aktiven Mitglieder den damit verbundenen Machtverlust akzeptierten, weil sie die Partizipation der einfachen Mitglieder nicht nur als Mittel der Legitimitätsbeschaffung, sondern auch als Wettbewerbsvorteil betrachteten.⁴⁴ Dies deutet an, dass diese Entwicklung – so schwer sich die Parteien damit tun – unumgänglich zu sein scheint. In ihr spiegeln sich im Zuge der Fortentwicklung der Volksparteien erhöhte Anforderungen an die innerparteiliche Konsensfindung und Integration wie auch der Bedeutungsgewinn der internen Vermittlung wider.⁴⁵ Direktdemokratische Instrumente vermögen die bestehenden Ansätze von Basisdemokratie auf der Ebene des Wahlkreises oder der wechselseitige Kommunikation ermöglichenden Regionalkonferenzen durch eine maßgebliche Mitwirkung bei zentralen Entscheidungen der Partei zu ergänzen.

Mit der stärkeren Einbindung der Basis allein lässt sich allerdings kaum der Abkopplung von der Bevölkerung entgegenwirken, auch wenn die einfachen Parteimitglieder wohl näher am „Volke“ sind als die Funktionäre. Dazu müssten sich die Parteien auch für Nichtmitglieder öffnen und diese an relevanten Entscheidungen, zum Beispiel der Aufstellung von Kandidaten für Partei- oder Wahlämter, beteiligen.⁴⁶ Je schwächer die eigenen Mitgliederbasen der Parteien sind, umso eher sind diese auf andere Mechanismen angewiesen, mit denen die Verbindung der repräsentativen Organe zur „demokratischen Quelle“ – wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 6. Dezember 2013 bildhaft formuliert – offengehalten und genutzt wird. Eine derartige Öffnung ist sinnvoll, wenn die Parteien tatsächlich als „Sprachrohr des Volkes“ und nicht nur ihrer zahlenmäßig geschrumpften Mitglieder oder gar – wie dies *Steinbrück* behauptet – ihrer Funktionäre wirken wollen. Umgekehrt erscheint es wenig überraschend, dass dies auf Widerspruch bei den Parteieliten stößt, die – nicht unverständlich – die Macht nicht mit Außenstehenden teilen wollen, die weder Zeit noch Geld für die Partei einzusetzen bereit sind. Deshalb sind Vorstellungen des Parteivorstandes der SPD zur Organisationsreform 2011, auch Nichtmitglieder an der Auswahl des Kanzlerkandidaten nach dem Vorbild der französischen *Primaire* vor der Präsidentschaftswahl 2012 zu beteiligen, gescheitert.⁴⁷

43 Vgl. etwa *Malte Lübker*, Mitgliederentscheide und Urwahlen aus der Sicht der Parteimitglieder: empirische Befunde der Potsdamer Mitgliederstudie, in: ZParl, 33 Jg. (2002), H. 4, S. 716 – 739.

44 Dazu *Sven T. Siefken*, Vorwahlen in Deutschland? Folgen der Kandidatenauswahl nach U.S.-Vorbild, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 3, S. 531 – 550, S. 549; *Malte Lübker*, a.a.O. (Fn. 43), S. 730 f., S. 738.

45 So *Hans-Jürgen Puhle*, a.a.O. (Fn. 30), S. 40.

46 Für eine deutliche Öffnung der Parteien auch *Peer Steinbrück*, a.a.O. (Fn. 33), S. 388 ff., S. 411 ff., S. 464 f.

47 Ähnlich bereits ein früherer Vorstoß des damalige SPD-Generalsekretärs *Franz Müntefering*, dazu wie auch zu der langen Diskussion über die Einführung von Vorwahlen in Deutschland *Sven T. Siefken*, a.a.O. (Fn. 44), S. 533 ff. Für die Beschränkung auf parteiinterne Abstimmungen und Vorwahlen *Heiko Holste*, a.a.O. (Fn. 28).

Insgesamt betrachtet kann die Einfügung plebiszitärer Instrumente in die Willensbildung der Parteien durchaus zu einer Auflockerung ihrer oligarchischen, hierarchischen Strukturen beitragen und ihre Offenheit für die an der Basis, aber auch in der Wählerschaft existierenden Werte und Interessen insgesamt erhöhen. Allerdings sind – wie bei jeder Medizin – die Risiken und Nebenwirkungen derartiger Verfahren nicht zu verkennen.

So gelten – wie im staatlichen Bereich auch – erhebliche Bedenken gegenüber Realplebisziten.⁴⁸ Hier besteht in besonderem Maße die Gefahr der Überforderung durch die Komplexität der zu entscheidenden Frage, der mangelnden Informiertheit sowie der Beeinflussbarkeit durch Dritte und populistische Stimmungen. Im Übrigen wird die Verantwortlichkeit der Parteiführung auch für die Realisierung eines Gesamtprogrammes geschwächt.

Diese Problematik von Sachplebisziten hat die Mitgliederbefragung der FDP Ende 2011 über die Euro-Rettungspolitik der Bundesregierung deutlich gemacht: Die Partei zeigte sich über Wochen tief gespalten, die Beteiligung erreichte noch nicht einmal das Quorum von einem Drittel der Mitglieder, und trotz intensivsten Einsatzes der gesamten Parteispitze fand am Ende die Position der Parteiführung lediglich eine Unterstützung von 17 Prozent der Mitglieder. Über Gründe für die geringe Mobilisierung in einer Schicksalsfrage deutscher Politik lässt sich nur spekulieren. Kaum ernsthaft kann man jedoch dem Kommentar widersprechen: „Für eine so komplexe Frage mit zwei seitenlangen, ausdifferenzierten Anträgen, die zum Teil gegen Ende der Abstimmung schon von der Wirklichkeit überholt waren, ist ein Mitgliederentscheid nicht das Richtige.“⁴⁹ Aber ist es denn überhaupt klar, wie viele der an der Abstimmung Teilnehmenden – seien es die dem Vorschlag des Parteivorstands, seien es die „Parteirebellen“ folgenden – mit ihrem Votum tatsächlich eine Sachentscheidung treffen wollten oder vielmehr von „verborgenen Agenden“ – pro oder contra Parteiführung, pro oder contra Koalition, pro oder contra Europapolitik insgesamt – geleitet waren?

Eher geeignet für Mitgliederentscheide sind daher Personalentscheidungen.⁵⁰ Diese Möglichkeit sieht ausdrücklich § 13 Abs. 1 Satz 2 des Parteistatuts der SPD von 2011 bei der Bestimmung des Kanzlerkandidaten vor. Bereits 1993 hatte die Partei eine damals noch informelle Mitgliederbefragung zur Bestimmung des Kanzlerkandidaten durchgeführt.⁵¹ Der „Gewinner“, *Rudolf Scharping*, wurde nur zwei Jahre später auf dem Mannheimer Parteitag 1995 abgelöst.

Wie lässt sich die Eignung eines Mitgliederentscheids über einen Koalitionsvertrag einordnen? Hierbei handelt es sich um eine eigenartige Mischung aus Personal- und Sachentscheidung. Es wird über eine Koalition und das Personal der Regierung entschieden⁵², aber auch über ein umfangreiches Regierungsprogramm – 2013 ein Druckwerk von über 180 Seiten. Doch fällt es schwer anzunehmen, dass damit ein Urteil über die 112 dort beschriebenen Politikfelder gefällt wurde – wenn diese Ausführungen überhaupt gelesen, geschwei-

48 Vgl. *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 10), S. 212 ff.

49 *Christiane Hoffmann*, Das Rettende doch, in: FAS vom 18. Dezember 2011, S. 14.

50 Dazu vgl. *Rudolf Steinberg*, a.a.O. (Fn. 10), S. 224 ff.

51 Hierzu und zu anderen plebiszitären Personalentscheidungen *Martin Morlok / Thilo Streit*, a.a.O. (Fn. 5), S. 447 f.; *Stefan Schieren*, Mitgliederbefragungen: Parteiinterne Mitgliederbefragungen – Ausstieg aus der Professionalität? Die Beispiele der SPD auf Bundesebene und in Bremen sowie der Bundes-FDP, in: ZParl, 27. Jg. (1996), H. 2, S. 214 – 228.

52 Darum war das Verschweigen der Regierungsmannschaft – mit Ausnahme der Kanzlerin und wohl auch des Vizekanzlers – bis zum Abschluss des SPD-Mitgliederentscheids eigenartig.

ge denn verarbeitet wurden. Beide Aspekte fügen sich deshalb eher zu einer Richtungsentscheidung, die einem Mitgliedervotum durchaus zugänglich erscheint. Und da hier bei der Annahme oder Ablehnung eines Vertrages zwangsläufig eine Ratifikationslage besteht, ist eine Ja/Nein-Entscheidung unumgänglich.

4. Ein Blick nach Frankreich

Als Vorläufer der Entwicklung in Deutschland erscheint die Ausbreitung einer plebiszitären Parteiendemokratie in Frankreich, die zu betrachten – ungeachtet der Unterschiede der beiden politischen Systeme – lehrreich sein mag. Hier wurde erstmals in einer gemeinsamen offenen Vorwahl – „*primaire ouverte*“ – im Oktober 2011 der gemeinsame Präsidentschaftskandidat der Parti Socialiste (PS) sowie der Parti Radical de Gauche (PRG) ausgewählt. Teilnahmeberechtigt waren nicht nur die etwa 200.000 Parteimitglieder, sondern alle wahlberechtigten Franzosen, die sich durch die Unterzeichnung einer „Charte des valeurs de la gauche“ zur Politik der PS bekannten und einen kleinen Obolus (1 Euro) zahlen mussten. Von dieser Möglichkeit machten 2,8 Millionen Franzosen Gebrauch. Diese Zahl wirkt noch eindrucksvoller, wenn man bedenkt, dass die Teilnehmer ein Wahllokal aufsuchen mussten; es gab nicht die Möglichkeit der Briefwahl. Um die sechs Millionen Zuschauer, mehr als 20 Prozent des Publikums, verfolgten die letzte der drei Fernsehdebatten zwischen den Kandidaten *François Hollande* und *Martine Aubry*. Auch sonst wurde ein starker Anstieg des politischen Interesses, etwa bei der Verkaufszahl politischer Bücher, konstatiert.⁵³ Die französischen Erfahrungen zeigen übrigens auch, dass die Sorgen vor einem Verschwinden der Parteimitgliedschaft⁵⁴ verfehlt waren. Die *primaires ouvertes* haben nachweislich zu einer Belebung des Parteilebens geführt.⁵⁵ Diese ungeheure Mobilisierung, die – unterstützt durch die Medien – zu einem neuen demokratischen Engagement geführt hat, darf – darüber besteht kaum ein Zweifel – als wesentliche Voraussetzung für den knappen Wahlsieg von *Hollande* über den amtierenden Präsidenten *Nicolas Sarkozy* bezeichnet werden.

Das Konzept der Vorwahl war vom Think Tank der PS, Terra Nova, entwickelt worden⁵⁶ und ist wegen des großen Erfolgs der Präsidentschafts*primaire* nach einer weiteren Studie⁵⁷

53 Vgl. *Le Monde* vom 19. Oktober 2011.

54 So *Rémi Lefebvre*, *Les Primaires Socialistes: La fin du parti militant*, Paris 2011. Ähnlich kritisch *Stefan Schieren*, a.a.O. (Fn. 51), S. 214 ff.; *ders.*, Mitgliederbefragungen – Politically correct, aber schädlich?, in: *ZParl*, 28. Jg. (1997), H. 1, S. 173 – 175. Anderer Auffassung *Bernd Becker*, Wozu denn überhaupt Parteimitglieder? Zum Für und Wider verstärkter parteiinterner Partizipationsmöglichkeiten, in: *ZParl*, 27. Jg. (1996), H. 4, S. 712 – 718.

55 Vgl. *Olivier Ferrand* / *Florence Chaltiel* / *Marie-Laure Fages* / *Harold Huwart* / *Romain Prudent*, *Les primaires: une voie de modernisation pour la démocratie française. De l'expérience socialiste au renouveau citoyen*, Paris 2011, S. 26, <http://www.tnova.fr/sites/default/files/Rapport%20primaires%20-%202021-11-2011.pdf> (Abruf am 28. Mai 2014).

56 Vgl. *Olivier Duhamel* / *Olivier Ferrand*, *Pour une primaire à la française*, Paris 2008, <http://www.tnova.fr/sites/default/files/essai01.pdf> (Abruf am 28. Mai 2014). Dort auch zu nationalen Vorläufern und ausländischen Vorbildern.

57 Vgl. *Jean-Philippe Thiellay* / *Matthias Fekl*, *Des primaires de conquête, pour les municipales 2014*, Paris 2013, <http://www.tnova.fr/sites/default/files/Rapport%20Terra%20Nova%20Primaires%20locales.pdf> (Abruf am 28. Mai 2014).

auch auf größere Städte bei den Kommunalwahlen im März 2014 ausgedehnt worden. In einer Bilanz werden weiterreichende Vorschläge für die Ausweitung dieses Instruments auf die Nominierungsverfahren aller Parteien und auch auf andere Wahlämter bis hin zur Spitze der Wahl zum Europäischen Parlament gemacht.⁵⁸ In dieser Untersuchung werden nicht ohne Grund die Bürgervorwahlen – „*primaires citoyens*“ – als bedeutende Etappe bei der Modernisierung des politischen Lebens der V. Republik bezeichnet, die nicht nur die Methoden und das Selbstverständnis der Parteien, sondern auch die Struktur des politischen Prozesses selber revolutioniert hätten. Das Verfahren würde von 95 Prozent der Wähler der Linken, aber auch von der Mehrheit der Wähler der Rechten begrüßt. Es sei in der Lage, den „besten“ Kandidaten zu finden, die „ermattete Demokratie“ wiederzubeleben und den politischen Akteuren der Vorwahlen eine neue Legitimation zu verleihen.

Diese Entwicklung hat inzwischen auch Auswirkungen auf die konservative UMP gehabt, die ihren Vorsitzenden *Jean-François Copé* ebenfalls durch einen Mitgliederentscheid am 18. November 2012⁵⁹ bestimmt und in ihrer Satzung Vorwahlen für die Nominierung des Präsidentschaftskandidaten wie auch für andere Wahlen vorgesehen hat. Für die Kommunalwahlen im März 2014 sind sie in einer Reihe von Gemeinden wie Paris und Lyon bereits praktiziert worden.⁶⁰

5. *Revitalisierung der Demokratie durch direktdemokratische Verfahren in den Parteien*

Die Parteien erfüllen eine unentbehrliche Verbindungsfunktion („Linkage“) zwischen den Meinungen und Interessen der Bürger und den staatlichen Institutionen. Trotz der vielfältigen Kritik an der Parteienwirklichkeit lässt sich kaum ernsthaft bestreiten, dass sie diese Aufgabe in den letzten Jahrzehnten in Deutschland mehr oder weniger erfolgreich wahrgenommen haben.⁶¹ Gerade um die Parteien auch künftig funktionsfähig zu erhalten, ist es nötig, nach Fortentwicklungen zu suchen.

Hier bieten direktdemokratische Verfahren in den Parteien die Chance einer Belebung der Demokratie, indem an der richtigen Stelle den Bürgern eine reale Mitwirkungsmöglichkeit geboten wird. Dabei sollte diese über den Kreis der Mitglieder hinaus ausgedehnt werden. Die Parteien verbessern damit die Rückkoppelung zwischen Wählern und Parlamentariern, wodurch „die demokratische Quelle“⁶² offengehalten wird. Diese Rückkoppelung kann vor einer Koalitionsbildung aber vor allem auch deshalb sinnvoll sein, weil in der Wahlentscheidung in einem Mehrparteien- und Proportionalwahlsystem nicht direkt über eine Regierung entschieden werden kann. Die Einbeziehung der „Quelle“ mag dadurch zu einer Milderung der Partei- und Politikverdrossenheit beitragen. Sie könnte auch die Zukunftsfähigkeit der Parteien stärken, wozu – so *Hans-Jürgen Puhle* – die Ausbildung neuer Qualitäten der Parteien erforderlich sei. Hierzu gehöre außer Flexibilität und der Bereit-

58 Vgl. *Olivier Ferrand* / *Florence Chaltiel* / *Marie-Laure Fages* / *Harold Huwart* / *Romain Prudent*, a.a.O. (Fn. 55).

59 Dessen Ergebnis wurde allerdings wegen angeblicher Unregelmäßigkeiten heftig angegriffen.

60 Vgl. *Le Monde* vom 13. September 2013. Allerdings war die Beteiligung etwa in Paris sehr enttäuschend (vgl. *Le Monde* vom 7. Juni 2013).

61 Eine abwägende Bilanz ziehen *Joachim Jens Hesse* / *Thomas Ellwein*, a.a.O. (Fn. 21), S. 334 ff.

62 So BVerfG, a.a.O. (Fn. 1) unter Bezugnahme auf BVerfGE 112, S. 118, S. 134.

schaft zu organisatorischen Reformen die Fähigkeit „zur schnelleren Reaktion auf die veränderten Bedürfnisse und Interessen der Bürger“ und „vor allem eine erhöhte Kapazität zur Vermittlung, Integration und politischen Führung“⁶³. Direkte Demokratie in den Parteien könnte hierzu einen Beitrag leisten.

Aber auch die Legitimität der Repräsentativverfassung könnte gestärkt werden. So dürfte gerade die Einführung von Parteiplebisziten das Verhältnis von Repräsentativverfassung zum realen Willen der Bürger besser ausbalancieren. Diese Möglichkeit sah vor allem *Ernst Fraenkel*, wenn er zwar nachdrücklich die Bedeutung und Notwendigkeit eines repräsentativen Regierungssystems betont, durch das allein der freiheitliche Charakter eines politischen Systems gewahrt werden könne. Doch gerade um der Gefahr zu entgehen, dass ein repräsentatives Regierungssystem in ein plebiszitäres umschlägt, hielt er es für erforderlich, den plebiszitären Kräften in den politischen Parteien ausreichend Spielraum zu geben. Nur so könne sich eine Repräsentativverfassung entfalten.⁶⁴ Die – so *Fraenkel* – „innere Dialektik der modernen Demokratie“ erfordere, dass die Parteien „als Massenorganisationen Träger eines plebiszitären Regierungssystems sind“. Ihre Aufgabe ist es, den empirischen Volkswillen in das parlamentarische Regierungssystem so einzugliedern, das dieses sich selber keiner plebiszitären Methoden bedienen muss.⁶⁵ Die Schaffung und kluge Nutzung von Parteiplebisziten vermag damit ein Ventil für „die super-repräsentative Verfassung“ (*Fraenkel*) des Grundgesetzes zu schaffen und mindert die Notwendigkeit, grobschlächtige plebiszitäre Elemente in die Repräsentativverfassung des Grundgesetzes einzufügen.

In dieser Hinsicht sollten die Grundlagen im Parteiengesetz überprüft und die satzungsrechtlichen Regelungen der Parteien fortentwickelt werden. Direkte Parteiendemokratie muss sorgfältig in die Gesamtarchitektur des politischen Systems eingepasst werden, wobei die Auswirkungen und Rückwirkungen auf dessen Akteure und Strukturen zu bedenken sind. Hierbei sind vor allem klare Verfahrensregelungen zu schaffen, die nach Entscheidungsgegenständen differenzieren⁶⁶, und es sollte die Möglichkeit erwogen werden, Nichtmitglieder einzubeziehen. Bei alledem muss nicht zuletzt im Hinblick auf die Anforderungen der Wahlgesetze berücksichtigt werden, dass bei einem Mitgliederentscheid gegebenenfalls Personen mitwirken, denen die Teilnahme an Parlaments- oder Kommunalwahlen verwehrt ist.⁶⁷ Parteiplebiszite sollten aber auch klug, das heißt vor allem bei Personal- und grundlegenden Richtungsentscheidungen, eingesetzt werden. Nicht nur die hohen Kosten – 1,6 Millionen Euro beim Mitgliederentscheid der SPD – mahnen zur Umsicht.

Auf jeden Fall hat der erfolgreiche Mitgliederentscheid der SPD im Dezember 2013 eine Möglichkeit aufgezeigt, wie das demokratische System revitalisiert werden kann. Diese Erfahrung sollte von allen Parteien genutzt und weiterentwickelt werden.

63 *Hans-Jürgen Puble*, a.a.O. (Fn. 30), S. 51.

64 Vgl. *Ernst Fraenkel*, Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968, S. 81 – 119, S. 118 f.

65 Vgl. ebenda, S. 99.

66 Diese Notwendigkeit betonen zu Recht *Martin Morlok* / *Thilo Streit*, a.a.O. (Fn. 5), S. 449 ff.; *Martin Morlok*, Mehr innerparteiliche Demokratie wagen? Mehr Einfluss für die Parteibasis muss rechtlich klar geregelt sein, in: *Recht und Politik*, 48. Jg. (2012), H. 2, S. 65 – 70.

67 Hierzu *Alexandra Bäcker*, Dritte im Bunde – Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien, in: *Recht und Politik*, 47. Jg. (2011), H. 3, S. 151 – 159.