Julian Krüper/Heike Merten/Thomas Poguntke (Hrsg.)

Parteienwissenschaften

Nomos

Politische Parteien und Gewaltenteilung
Einsichten der Public-Choice-Theorie

Emanuel V. Towfigh[*]

A. Einleitung

Im vorliegenden Beitrag möchte ich zunächst – ausgehend von einem Verständnis von Demokratie als Wettbewerbsordnung zur Identifizierung, Aggregation und Durchsetzung der Interessen der Bürgerschaft – zeigen, dass die politischen Parteien die grundgesetzliche Gewaltenteilung konterkarieren, da dies für sie, einzeln und gemeinsam, strategisch vorteilhaft ist. Sodann behandele ich die Frage, ob als Gegenmaßnahme eine Verschärfung des Wettbewerbs zwischen den Parteien vielversprechend ist (so dass die gegenseitige Kontrolle der Parteien an die Stelle der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten tritt), oder ob wir uns grundsätzlichere Gedanken machen müssen, um zu alternativen Lösungsansätzen zu finden.

B. Phänomen

I. Ausgangspunkt: Demokratie als Interessenaggregation durch Wettbewerb

Die Perspektive, aus der ich das Thema betrachten und die Phänomene erklären will, begreift Demokratie als einen Mechanismus zur wettbewerbli-

---

* Der Beitrag fußt im Wesentlichen auf verschiedenen Passagen meiner Habilitationsschrift „Das Parteien-Paradox. Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien" (Manuskript, Münster 2014). Für hilfreiche Kommentare danke ich Rebekka Herberg, Janbernd Oebbecke und Katharina Towfigh; wie immer sind die verbleibenden Schwächen meinem eigenen Unvermögen geschuldet.

chen Interessenaggregation und Interessendurchsetzung.[1] Dieses Verständnis von Demokratie ist nicht neu: Die verfassungsrechtliche Dogmatik und das einfachgesetzliche Staatsrecht konstruieren unter dem Grundgesetz Demokratie als Wettbewerbsordnung. Die Bürger sind berufen, ihre individuellen Interessen im politischen Raum zu vertreten:[2] Sie dürfen und sollen versuchen, sie mit allen legalen Mitteln und so weit wie möglich im politischen Prozess durchzusetzen. Und wenn schließlich gewählt oder abgestimmt wird, dürfen sie für die Sache oder Person votieren, die ihren Interessen am nächsten kommt.[3] Empirische Studien zeigen, dass sich das tatsächlich beobachtete Wahl- und Abstimmungsverhalten gut erklären lässt, wenn man von solchen (naheliegenden) Strategien der Wähler aus-

---

1 Vgl. zur Beschreibung von Demokratie als Verfahren wettbewerblicher Interessenaggregation *Armin Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), S. 135 und *Markus Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), S. 173 (vgl. auch Aussprache, insbesondere S. 247); mit weniger expliziten, aber in der Sache ähnlichen Vorstellungen bereits *Werner von Simson*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 4 (7, 35); *Martin Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 46 (56, 66); siehe ferner *Hans H. von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit, 2006; *Hans M. Heinig/Martin Morlok*, Konkurrenz belebt das Geschäft!, ZG 2000, S. 371; *Niels Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: Elser et al. (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, S. 59; *Uwe Volkmann*, Aussprache zum Beratungsgegenstand „Demokratie als Wettbewerbsordnung", VVDStRL 69 (2010), S. 230 bezeichnet eine an die ökonomische Theorie angelehnte Demokratietheorie als angemessene Beschreibung, kann ihr aber richtigerweise für eine normative Demokratietheorie nichts entnehmen.

2 *Bernd J. Hartmann*, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, AöR 134 (2009), S. 1 (4-5, 12).

3 Vgl. *Hartmann* (Fn. 2), S. 3, 12. Hartmann differenziert hier allerdings zwischen Wahlen und Abstimmungen hinsichtlich ihrer Entscheidungsgrundlagen – in Abstimmungen sieht er, im Gegensatz zu Wahlen, nicht die Wahrnehmung subjektiven Rechts sondern hoheitliches Handeln und sieht die Bürger infolgedessen dem Gemeinwohl verpflichtet, ähnlich wie Abgeordnete; ebd., S. 9-11. Ausführliche Darstellungen von Theorie und Empirie des „spatial voting" finden sich bei *James M. Enelow/Melvin J. Hinich*, The Spatial Theory of Voting, 2009; *James F. Adams/Samuel Merrill III/Bernard Grofman*, A Unified Theory of Party Competition, 2005; *Christopher S. Elmendorf/Cheryl Boudreau/Scott A. MacKenzie*, Lost in Space?, UC Davis Legal Studies Research Paper 328 (2013).

geht.[4] Dabei ist der Begriff der *Interessen* nicht auf (kurzfristige) Eigennutzerwägungen zu verengen:

Auch andere Personen betreffende (ggf. altruistische) Motive oder expressive Bedürfnisse wie die Minimierung sozialer Ungleichheit durch Umverteilung oder der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen können zu den Interessen der Bürger im hier verwendeten Sinne gehören („aufgeklärter Eigennutz").[5] Der Wettbewerb zwischen diesen Interessen wird erzeugt, indem mit Wahlen und Abstimmungen Mehrheitserfordernisse für die Durchsetzung der Interessen postuliert werden. Vor dem Hintergrund eines solchen interessenorientierten Leitbildes stellt die Public Choice Theorie, also die Anwendung des Verhaltensmodells des homo oeconomicus auf den politischen Raum, ein geeignetes methodisches Werkzeug zur *Erklärung* des zu beobachtenden Verhaltens der Akteure dar (und jedenfalls im hier verwendeten Rahmen nicht zur Vorhersage potenziellen Verhaltens): Denn die Public Choice Theorie erklärt gerade solche Verhaltensmuster, die entstehen, wenn Menschen – wie wir es ihnen in der Demokratie erlauben – ihren aus individuellen Interessen folgenden Nutzen maximieren.

Martin Morlok hat (an anderer Stelle) zu Recht darauf hingewiesen, dass es bei der Übertragung von Theorien von einer Disziplin auf die andere besonderer Aufmerksamkeit bedarf, und er hat die Bedingungen aufgezeigt, unter denen die ökonomische Theorie dem öffentlichen Recht zu einem Erkenntnisgewinn verhelfen kann.[6] Bei sorgsamer Berücksichtigung dieser „Nützlichkeitsbedingungen" erweisen sich ökonomische Denkmodelle wie die Public Choice Theorie in staatsrechtlichen Verwen-

---

4 Vgl. *Walter Leisner*, Wählen nach „Interessen", nicht nach Parteien, NJW 2009, S. 1464. Anderer Ansicht: *Klaus von Beyme*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 2004, S. 102. Einrichtungen wie der „Wahl-O-Mat" der Bundeszentrale für politische Bildung, die helfen, im Vorfeld von Wahlen jene Partei zu identifizieren, die die geringste „Distanz" zur eigenen inhaltlichen Position aufweist, sind ebenfalls Beleg für die Orientierung an den Interessen der Bürger.

5 *Emanuel V. Towfigh*, Das ökonomische Paradigma, in: Towfigh/Petersen (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2010, S. 23 (27).

6 *Martin Morlok*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie für das Öffentliche Recht, in: Engel/Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998, S. 1 (21).

dungszusammenhängen jedoch oftmals als zweckmäßig. Insbesondere bei der Betrachtung von Organisationen im Allgemeinen und von politischen Parteien im Besonderen erweisen sich ökonomische Theorie und konkreter Public Choice als angemessener methodischer Zugang.

II. Bestimmung der Mandatsträger in der Legislative

Der politische Prozess muss nun zum Zwecke der Interessenaggregation und -durchsetzung auch Mechanismen vorsehen, durch die geeignetes Personal identifiziert wird, das Interessen aggregiert und durchsetzt. Das sind in der grundgesetzlichen Ordnung, in der die parlamentarische Repräsentation den zentralen Legitimationsmechanismus für staatliche Entscheidungen darstellt, zunächst vor allem die Repräsentanten der Wähler.

Bei der Auswahl der Repräsentanten kommt den politischen Parteien eine entscheidende Rolle zu. Sie schnüren zum einen inhaltliche Pakete, aus denen die Wähler jenes aussuchen sollen, das ihre Interessen am besten zu verwirklichen verspricht. Gerade weil die Interessen und aus ihnen abgeleitete Positionen im Mittelpunkt einer interessengeleiteten Wahl stehen, liegt es aber nahe, dass die Parteien nicht nur die inhaltlichen Menüs bereitstellen, sondern darüber hinaus damit auch das Personal verbinden, von dem sie erwarten, dass es ihre Positionen am erfolgreichsten zu vertreten vermag: Sie stellen nicht nur das Menü zusammen, sie kochen und servieren es auch.

Die Wahl dient als Mechanismus zur demokratischen Sanktionierung sowohl der politischen Grundausrichtung als auch des Personals, weil über Programme und Sachfragen in der etablierten politischen Ordnung nicht unmittelbar abgestimmt werden kann. Freilich sind Inhalt und Personal nicht scharf voneinander zu trennen: Wer ein bestimmtes Menü wünscht, ist damit gleichzeitig auf Koch und Kellner festgelegt. Der etablierte Wahl-Mechanismus hat damit eine Doppelfunktion, durch ihn wird sowohl über die von den Parteien zusammengestellten Sachprogramme als auch über Personen entschieden; wir können von *Wahlabstimmungen* sprechen.

Wenn es bei der Wahl demnach aber in erster Linie um inhaltliche Positionen, um Interessen, geht, wird die Bestimmung des politischen Personals zu einem Reflex dessen, was im Kern eine Abstimmung über eine Art politisches Rahmenprogramm ist. Folglich kommt auch die Aufgabe, das politische Personal (vor-)auszuwählen, im Wesentlichen den Parteien zu.

Dabei lassen sich die Parteien zuvörderst von der Frage leiten, wem sie in Kombination mit ihrem Programm die größten Aussichten für einen Erfolg bei Wahlen zutrauen, denn nur wenn eine Partei die Interessen einer hinreichend großen Wählerschaft zu aggregieren vermag und entsprechendes Vertrauen genießt, die Interessen auch erfolgreich durchzusetzen, kann diese Partei bestehen. Durch ihre Fokussierung auf das Gewinnen des durch Wahlen entschiedenen politischen Wettkampfs vermögen sie im Interessendurchsetzungsparadigma zu verbleiben, das damit gleichzeitig Existenzgrund und Erfolgsbedingung für politische Parteien ist.

Mit dieser Rekrutierungsfunktion der Parteien korreliert eine Überwachungsfunktion über ihr Personal, die wiederum gewährleisten soll, dass Interessen wirksam in Politik umgesetzt werden. Die „Marken" der Parteien, die für die Wähler Verbindlichkeit schaffen und Identität stiften, dienen in diesem Zusammenhang als Kontrollinstrument:[7] Parteien sind regelmäßig keine Eintagserscheinungen, sondern darauf angelegt, wiederholt an Wahlen teilzunehmen. Die Interaktion zwischen Parteien und Wählern im politischen Spiel vollzieht sich in definierten Zyklen da capo. Daher ist Reputation wichtiges politisches Kapital. Diese findet Ausdruck in der Marke einer Partei, mit der sie für eine Plattform mit einem Kernbereich von Werten und Grundentscheidungen steht. Um im Wettbewerb der unterschiedlichen Interessen abgrenzbar und glaubwürdig zu bleiben, muss dieser Kernbereich hinlänglich bestimmt sein und geschützt werden.

Deshalb muss die Partei als Organisation Wert darauf legen, dass ihr politisches Personal sich innerhalb eines gewissen Toleranzbereichs um diesen Kernbereich bewegt. Sie muss insbesondere verhindern, dass individuelle Akteure mit anderen, abweichenden Interessen unter ihrer „Firma" auftreten. Das Problem, dem die Parteien dabei begegnen, wird in der auch im Public Choice Kontext gern verwendeten ökonomischen Vertragstheorie als *Principal-Agent-Problem* bezeichnet (oder in der Diktion des Jubilars: Prinzipal-Vertreter-Problem[8]). Es besteht im Wesentlichen in

---

7 *Morris P. Fiorina*, Retrospective voting in American national elections, 1981, weist darauf hin, dass Marken es ermöglichen, Parteien im Nachhinein (also nach Ende der Legislaturperiode) für ihre Politik zur Rechenschaft zu ziehen. Vgl. außerdem *John H. Aldrich*, Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America, 1995, S. 49 und *Samuel Issacharoff/Daniel R. Ortiz*, Governing Through Intermediaries, Va. L. Rev. 85 (1999), S. 1627 (1629).

8 *Morlok* (Fn. 6), S. 8 mit Fn. 28.

einer Informationsasymmetrie zwischen Principal und Agent über die Frage der „Qualität" und des Arbeitseinsatzes des Agents. So kann beispielsweise ein Auftraggeber (der Principal) regelmäßig ex ante nicht wissen, ob der Auftragnehmer (der Agent) für die Ausführung geeignet ist und ob er angesichts der Kosten, die dem Auftragnehmer bei der Durchführung des Auftrages entstehen, auch hinreichend motiviert ist. Das ist besonders dann problematisch, wenn der Arbeitseinsatz schwer zu überprüfen ist, wenn das Arbeitsergebnis neben dem Einsatz des Agents von vielen weiteren Faktoren abhängt oder wenn gar, wie im Dienstvertragsrecht, nicht der Erfolg, sondern lediglich die Leistung der Dienste geschuldet ist. Der Lösungsansatz der ökonomischen Vertragstheorie liegt vereinfacht gesprochen darin, über institutionelle Anreize die Interessen des Principals und des Agents zu synchronisieren.

Auch das Wirken der Parteien lässt sich mit diesem Konzept rekonstruieren.[9] Die Wähler bedienen sich als Principals zur Durchsetzung ihrer Interessen im politischen Raum der Parlamentarier als Agents.

Sie müssen die besten Repräsentanten auswählen und begegnen dabei erheblichen Informationsproblemen: Wer ist ein geeigneter Kandidat, wer wird sich tatsächlich für meine Interessen einsetzen, wie stelle ich sicher, dass die gewählte Person auch nach der Wahl noch großen Einsatz für die Durchsetzung meiner Interessen zeigt? Mit den Parteien als Mittlern zwischen Wählern und Repräsentanten erhält die Principal-Agent-Konstellation eine zusätzliche Ebene: Zum einen besteht ein Überwachungsbedürfnis sowohl der Wähler als auch der Parteien hinsichtlich der Kandidaten und Repräsentanten als Agents; zum anderen besteht seitens der Wähler ein Überwachungsbedürfnis über die Parteien. Die Kandidaten sind damit immer in der Rolle des Agents, die Wähler immer in der Rolle des Principals – nur die Parteien sind in einer Zwitterstellung und zur gleichen Zeit Principal und Agent.

---

9 *Emanuel V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: Schröder/von Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, S. 211 (230); *Issacharoff/Ortiz* (Fn. 7), S. 1629; vgl. *Adam Meirowitz*, Probabilistic Voting and Accountability in Elections with Uncertain Policy Constraints, J. Public Econ. Theory 9 (2007), S. 41; siehe auch Hinweis bei *James J. M. Snyder, Jr./Michael M. Ting*, Electoral Selection with Parties and Primaries, Am. J. Polit. Sci. 55 (2011), S. 781 (781) sowie *James M. Buchanan*, The limits of liberty, 1975.

Ein konkreter Ansatz zur Lösung der in einer Principal-Agent-Beziehung zu beobachtenden Probleme sind Vertragsangebote des Principals, die nur für solche Agents attraktiv sind, die tatsächlich die vom Principal geforderten Fähigkeiten bzw. „Qualitäten" aufweisen.[10] Die Vertragstheorie spricht insofern von Screening-Mechanismen:[11] Der „Vertrag", den die Parteien jeweils potenziellen Kandidaten anbieten, erlaubt eine Unterscheidung zwischen denen, die wirklich für die inhaltlichen Kernpositionen einer Partei einstehen wollen, und allen anderen. Sie tun das, indem sie ihre Unterstützung von politischem Wohlverhalten abhängig machen.[12] Damit ist es nur für solche Kandidaten rational, den Vertrag anzunehmen (also sich der Partei anzuschließen und ihren Sanktionsmechanismen zu unterwerfen), deren (inhaltliche) Interessen und Positionen mit denen der Parteien in weiten Teilen übereinstimmen. Der empirische Befund, dass Kandidaten stärker auf Anforderungen ihrer Partei denn ihres Wahlkreises reagieren, vermag da nicht zu verwundern: Die durch die Parteidisziplin sanktionierte Parteiloyalität ist stärker als die Notwendigkeit, die Bedürfnisse der Wähler zu befriedigen.[13]

Aus Sicht der Kandidaten für politische Ämter stellt die Partei auch – wiederum in der Begrifflichkeit der ökonomischen Theorie – ein Com-

---

10 Überblick zu Principal-Agent-Problemen und möglichen Lösungen bei Delegation: *Arthur Lupia/Mathew D. McCubbins*, Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed, Eur. J. Polit. Res. 37 (2000), S. 291 (294).

11 Vgl. zu Screening *Andreas Nicklisch/Niels Petersen*, Vertragstheorie in: Towfigh/Petersen (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2010, S. 117 (123); Parteien als Screening Instrument: *Bernard Caillaud/Jean Tirole*, Parties as Political Intermediaries, Quart. J. Econ. 117 (2002), S. 1453 (1454, 1458), *James M. Snyder, Jr./Michael M. Ting*, An Informational Rationale for Political Parties, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), S. 90 (91), als Erster beleuchtete diese Funktion von Parteien *Andrew M. Spence*, Market signaling informational transfer in hiring and related screening processes, 1974.

12 *Snyder/Ting* (Fn. 11); *Caillaud/Tirole* (Fn. 11), S. 1455, 1458.

13 *Stephen Ansolabehere/James M. Snyder, Jr./Charles Stewart III*, The Effects of Party and Preferences on Congressional Roll-Call Voting, Legis. Stud. Quart. 26 (2001), S. 533; *dies.*, Candidate Positioning in U.S. House Elections, Am. J. Polit. Sci. 45 (2001), S. 136; *Gary W. Cox/Keith T. Poole*, On Measuring Partisanship in Roll-Call Voting: The U.S. House of Representatives, S. 1877, Am. J. Polit. Sci. 46 (2002), S. 477; *Fritz Morstein Marx*, Rechtswirklichkeit und freies Mandat, AöR 50 (1926), S. 430 (443).

mitment-Instrument dar:[14] Durch die Partei können sie sich glaubwürdig dazu verpflichten, für bestimmte inhaltliche Positionen einzutreten.[15] Könnte der Kandidat sich nicht an eine Partei binden, dann hätte der Wähler nur das Wort des Kandidaten, für den es keinen äußeren Anreiz gäbe, nicht wortbrüchig zu werden oder unterschiedlichen Wählern Gegenteiliges zu versprechen („cheap talk"). Mit der Bindung an eine Partei macht der Kandidat sein politisches Schicksal zu einem gewissen Grad von seiner Konformität mit der Parteilinie abhängig – ob man dies nun Parteidisziplin oder Parteizwang nennen möchte. Das wird durch die Professionalisierung der Politik noch insofern verschärft, als der Kandidat letztlich auch mit seiner beruflichen Karriere und also mit seinem Lebensunterhalt für seine Identifikation mit dem inhaltlichen Kern seiner Partei bürgt. Über die Parteiangehörigkeit kann der Kandidat also den Wählern ein glaubwürdiges „Signal" senden, dass er über bestimmte Eigenschaften verfügt, die dem Wähler wichtig sind – so wie Interessen, Positionen oder eine Ideologie.

Von diesem Mechanismus profitieren auch die Wähler: Weil sie wissen, dass die Parteien ihren Markenkern schützen müssen, können sie sich darauf verlassen, dass die Parteien ihr Personal umsichtig auswählen und streng überwachen werden. Und weil in letzter Konsequenz die politische oder gar berufliche Existenz der Kandidaten weitgehend von der Partei abhängt, wissen die Wähler auch, dass sie vom Kandidaten im Wesentlichen Linientreue erwarten können: Die Interessen von Principal und Agent sind damit gleichgerichtet, der Konflikt ist gleichsam vertraglich gelöst. Die Parteien vermitteln also politische Verantwortlichkeit und Kontrolle – die Kandidaten und Mandatsträger sind den Parteien verantwortlich, die Parteien den Wählern. Damit kann man vertragstheoretisch

---

14 Vgl. zu Parteien als Commitment-Instrument *Gilat Levy*, A model of political parties, J. Econ. Theory 115 (2004), 250, *Dan Bernhardt/Larissa Campuzano/Francesco Squintani*, On the benefits of party competition, Games Econ. Behav. 66 (2009), S. 685 (687); *Daryl J. Levinson*, Parchment and Politics, Harv. L. Rev. 124 (2011), S. 657 zeigt eine Reihe von Commitment-Instrumenten in der amerikanischen Politik und Verfassung auf, ohne die Parteien aber als solches zu bezeichnen. Vgl. auch *Michael Smart/Daniel M. Sturm*, Term limits and electoral accountability, J. Public Econ. 107 (2013), S. 93.

15 Lupia/McCubbins verhandeln dies unter dem Begriff „third party testimony", *Lupia/McCubbins* (Fn. 10), S. 295.

die Parteien auch als vertragsähnlichen Überwachungsmechanismus der Wähler (Principals) über die Kandidaten (Agents) verstehen.

Auf diese Weise haben die Parteien die Regeln des Zugangs zu politischer Macht allerdings auch so organisiert und rechtlich sanktioniert, dass es einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für nicht parteigebundene Kandidaten gibt. Mit Ausnahme der in vielerlei Hinsicht außergewöhnlichen Wahl von 1949 hat es daher in der Bundesrepublik nie ein unabhängiger Kandidat geschafft, in den Bundestag gewählt zu werden. In den USA führt der sogenannte Verschluss („lockup") des politischen Prozesses gar dazu, dass nicht nur keine unabhängigen Kandidaten Zugang haben, sondern niemand außerhalb des „demopublican duopoly".[16] In der politökonomischen Literatur wird daher auch in diesem Zusammenhang von einem Parteien-Kartell gesprochen:[17] Die etablierten Parteien haben ein Interesse daran, den Wettbewerb zu reduzieren – d.h. insbesondere die Hürden für neue Wettbewerber sehr hoch zu hängen – und sie haben mit ihrer beherr-

16 Vgl. *James T. Bennett*, Stifling Political Competition, 2009; vgl. *Richard L. Hasen*, Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the States to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition, Sup. Ct. Rev. 1997, S. 331; *Daniel R. Ortiz*, Duopoly versus Autonomy: How the Two-Party System Harms the Major Parties, Colum. L. Rev. 100 (2000), S. 753.

17 *Winfried Steffani*, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, 1997, S. 221; *Friedbert W. Rüb*, Michels und die neuere Parteientheorie. Die politischen Parteien und die Krise der Demokratie, in: Bluhm/Krause (Hrsg.), Robert Michels' Soziologie des Parteiwesens Oligarchien und Eliten – die Kehrseiten moderner Demokratie, 2012, S. 241 (252); Grundlegend *Samuel Issacharoff/Richard H. Pildes*, Politics as Markets, Stan. L. Rev. 50 (1998), S. 643; *Richard S. Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Politics 1995, S. 5 (mit ausdrücklichem Hinweis auf Deutschland); vgl. auch schon *Richard S. Katz*, Party as Linkage: A Vestigial Function?, Eur. J. Polit. Res. 18 (1990), S. 143; *Richard S. Katz/Peter Mair*, Cadre, Catch-All or Cartel?, Party Politics 1996, S. 525; vgl. auch die Beiträge in: dies. (Hrsg.), How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies, 1994, S. 185; zu den Verhältnissen in Deutschland *Hans H. von Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 85; *Otto Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteisystems, PVS 6 (1965), S. 20 (früh und sehr hellsichtig zum Wandel der Volksparteien); *Elmar Wiesendahl*, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: FS von Alemann, 2010, S. 92; Vgl. *Martin Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, S. 157; *Petersen* (Fn. 1), S. 59.

schenden Stellung in der Legislative auch alle Möglichkeiten dazu, solche Kartelle zu bilden und rechtlich zu sanktionieren.

Für die USA gibt es empirische Studien, die die Oligopolisierung der Personalselektion nachzuweisen versuchen;[18] im deutschsprachigen Raum wurden solch methodenstrenge Versuche soweit ersichtlich bislang noch nicht unternommen. Eine Reihe von Studien weist aber nach, dass auch hierzulande die etablierten Parteien zahlreiche Entscheidungen „in eigener Sache" – d.h. den politischen Wettbewerb betreffend – zu ihren Gunsten entschieden haben.[19] Dass es solches Verhalten auch in Deutschland gibt, kann angesichts dieser Untersuchungen nicht ernsthaft bestritten werden. Die Oligopolisierung erleichtert den Parteien die Überwachung des politischen Personals, weil die Kandidaten vollkommen von ihrer Unterstützung abhängen, steht aber im Widerspruch etwa zur Unabhängigkeit der Abgeordneten.

Gleichzeitig können allerdings die politischen Parteien, wie erwähnt, auch selbst als Agents verstanden werden, deren Principals – also die Wähler – ein wichtiges Kontrollbedürfnis haben. In diesem Principal-Agent-Verhältnis gibt es indessen kaum wirksame Kontrollmechanismen.[20] Gerade mit Blick auf eine oftmals intendierte Ambiguität programmatischer Aussagen der Parteien fehlen glaubwürdige Commitment-Mechanismen. Zwar gibt es mit der Wahl einen Sanktionsmechanismus; eine ganze Partei „abzuwählen" ist gleichwohl außerordentlich schwierig und bei den etablierten Parteien eine Rarität (anders freilich bei Protestparteien, denen regelmäßig nur eine kurze Lebensdauer beschieden ist). Wenn sich aber Parteien nicht wirksam überwachen lassen, dann ist auch die durch sie vermittelte Überwachung der Kandidaten im Interesse der Wähler nur von zweifelhaftem Wert.

---

18 *Bennett* (Fn. 16).

19 Ein Beispiel dafür ist die staatliche Parteienfinanzierung, siehe dazu insbesondere *von Arnim* (Fn. 17), S. 12.

20 *Issacharoff/Ortiz* (Fn. 7), S. 1646.

III. Kurzschluss der Kontrolle durch Gewaltenteilung

Diese Logik, mit der Parteien in einer auf die Durchsetzung von Interessen ausgerichteten Demokratie das politische Personal – also die Abgeordneten – vorauswählen, lässt sich auch auf die Auswahl von Amtsträgern in den anderen Gewalten übertragen. Wenn es den Parteien als den „Motoren" des demokratischen Systems darum geht, Interessen zu aggregieren *und durchzusetzen*, dann ist es nur folgerichtig, wenn sie auch versuchen, Einfluss auf die Besetzung von Positionen in Exekutive und Judikative zu üben und auf ähnliche Weise Kontrolle über die Amtsträger in den anderen Gewalten zu gewinnen, wie sie sie über die Parlamentarier haben. Vor dem Hintergrund der immer noch einflussreichen Legitimationskettentheorie scheint das geradezu geboten. Durch eine Reihe von Patronage-Mechanismen (deren Wirkungsweise ich hier nicht im Einzelnen nachzeichnen kann[21]) haben sich die Parteien die Herrschaft über den gesamten öffentlichen Sektor verschafft: Sie bestimmen die Spitzenbeamten der Verwaltung, die ihrerseits zunehmend dazu tendieren, Besetzungen weiter unten in der Hierarchie von der Parteizugehörigkeit abhängig zu machen.[22]

Selbst Ernennungen in der Justiz[23] und bei den Rechnungshöfen[24] werden nach Parteibuch vorgenommen, in den Gremien des öffentlichen Rundfunks und in öffentlichen Unternehmen gilt für wichtige Positionen

---

21 Vgl. dazu ausführlich *Emanuel V. Towfigh*, Das Parteien-Paradox (Habilitationsschrift, Manuskript, Münster 2014).

22 *Hans H. von Arnim*, Parteien in der Kritik, DöV 2007, S. 221 (225).

23 Siehe etwa *Uwe Kischel*, Party, pope, and politics?, Int'l J. of Const. L. 11 (2013), S. 962; vgl. *Jutta Limbach*, Zur Wahl der Richter und Richterinnen des Bundesverfassungsgerichts, in: FS Herzog, 2009, S. 273; ferner exemplarisch die Rechtsprechung und zahlreiche Kommentare um die Wahl von Wolfgang Nešković an den Bundesgerichtshof (2001): VG Schleswig, NJW 2001, S. 3206 und OVG Schleswig, NJW 2001, S. 3495; *Hans P. Bull*, Das Dilemma der Richterwahl. Zu den Schleswiger Entscheidungen in Sachen Bundesrichter, Betrifft JUSTIZ 2001, S. 208; *Günter Bertram*, Konkurrentenklagen – Bestenauslese, NJW 2001, S. 3167; *Jürgen Habel*, Warum so aufgeregt?, Betrifft JUSTIZ 2002, S. 254; *Helmuth Schulze-Fielitz*, Anmerkung zu OVG Schleswig-Holstein, JZ 56, S. 144.

24 Zur begrenzten Effektivität der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof siehe *Christine Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, 1994, S. 103.

dasselbe[25]. Freilich unterscheidet sich der Einfluss der Parteien auf die Parlamentarier von jenem auf die anderen Amtsträger, weil der in Verwaltung und Justiz regelmäßig auf Lebenszeit verliehene Beamtenstatus den Amtsträgern zumindest insofern Unabhängigkeit verschafft, als jedenfalls existenzielle Fragen nicht von ihrem politischen Wohlverhalten abhängig gemacht werden können. Der Nutzen der Parteibuch-Koordination liegt daher auch eher umgekehrt in der politischen Verlässlichkeit eines Amtsträgers, der seine Funktion zumindest *auch* der Partei zu verdanken hat und dessen weitere Karriere in gewissem Umfange voraussichtlich auch von der Partei abhängt, und bei dem das Risiko eines plötzlichen ideologischen Richtungswechsels gering ist.

Gleichwohl heben die Parteien mit ihrem großen Einfluss auf die personelle Besetzung in allen drei Gewalten[26] einen Großteil der verfassungsrechtlich verordneten Gewaltenteilung auf.[27] Das ist *zum einen* unter dem Gesichtspunkt effektiver politischer Kontrolle bedenklich: Das fein austarierte System der „Checks & Balances", durch die das Grundgesetz die Staatsgewalt einerseits horizontal in Legislative, Exekutive und Judikative und andererseits vertikal in Bund, Länder und Kommunen gliedert, wird durch die Parteien kurzgeschlossen. Der systeminterne Wettbewerb zwischen diesen unterschiedlichen Sphären des politischen Diskurses weicht einer informellen Koordination durch die politischen Parteien, die alle Ebenen gleichsam sanft durchdringen. Das stärkt die Bedeutung des Parteiapparats und der Parteichefs. Dabei ist den Parteien kein Vorwurf zu machen – ihr diesbezügliches Verhalten folgt denknotwendig aus einem Verständnis von Volksherrschaft, das die wettbewerbliche Verwirklichung von Interessen als Dreh- und Angelpunkt des demokratischen Prozesses begreift: Denn Parteien wollen gewählt werden[28] und richten daher ihren

---

25 Vgl. dazu BVerfG, 25.3.2014, 1 BvF 1/11 sowie die Nachweise in Fn. 36.

26 Für einen Überblick über den aktuellen Stand der empirischen Forschung zu Politisierungseffekten in der Verwaltung vgl. etwa *Falk Ebinger/Linda Jochheim*, Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, dms 2009, S. 327.

27 Vgl. *Daryl J. Levinson/Richard H. Pildes*, Separation of Parties, Not Powers, Harv. L. Rev. 119 (2006), S. 2311.

28 Vgl. *Niklas Luhmann*, Politische Planung, 1971, S. 35 (43), der in seinem Aufsatz „Komplexität und Demokratie" darauf hinweist, dass die Sachziele – politische Inhalte – durch die Konkurrenz der Parteien „diesem Formalziel [dem Wahlsieg] wenn nicht untergeordnet, so doch so beigeordnet [werden], dass der

Blick auf die Wünsche der Wähler; wenn die Wähler ihre Wahlentscheidung ganz überwiegend von ihren Interessen abhängig machen, dann ist das beschriebene Verhalten der Parteien auch im Interesse jedenfalls der Mehrheit der Wähler. *Zum anderen* wirft die Praxis Fragen mit Blick auf Art. 33 Abs. 2 GG auf, der mit dem Postulat der Bestenauslese gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleisten will. Genau einen solchen gleichen Zugang unterbinden die Parteien aber durch ihre Ämterpatronage.[29] Während man die Dominanz in der Legislative vielleicht noch damit rechtfertigen kann, dass dort mit der Wahlfreiheit der Bürger die Grundsätze einer objektivierten Bestenauslese gerade nicht gelten, kann man derlei für die beiden anderen Gewalten nicht anführen. Die Folge ist nicht nur eine geringere gegenseitige Kontrolle der gegliederten Staatsgewalt, sondern auch eine reduzierte Unabhängigkeit der Amtsträger, sowie potenziell eine geringere fachliche Kompetenz. Denn eine „Bevorzugung" von Kandidaten einer Partei macht in erster Linie dann Sinn, wenn sich diese Kandidaten andernfalls nicht ohnehin – eben aufgrund ihrer Kompetenz – durchgesetzt hätten. Der Einfluss der Parteien auf Verwaltung und Justiz ist darüber hinaus auch geeignet, das Vertrauen in staatliche Institutionen und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen gravierend zu untergraben. Indem dort – also gleichsam in Bereichen, die dem Parteienwettbewerb gerade nicht unterworfen sein sollen – die Interessenorientierung

---

politische Erfolg an die Bedingung des Wahlerfolgs geknüpft ist. Da der Wahlerfolg als solcher legitimiert, kann auf eine einheitliche Ideologie verzichtet werden."

29 Vgl. *Hans H. von Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; *Gernot Biehler*, Ämterpatronage im diplomatischen Dienst?, NJW 2000, S. 2400; *Martin Dippel*, Ämterpatronage durch politische Parteien, NordÖR 2009, S. 102; *Peter Doebel*, Parteibuch-Karriere, DRiZ 1989, S. 230; *Ulrich Goll/Rudolf Gerhardt*, Es geht darum, Fouls bei der Richterwahl auszuschließen, ZRP 2001, S. 480; *Everhard Holtmann/Adrienne Krappidel/Sebastian Rehse*, Die Droge Populismus, 2006, S. 62; *Josef Isensee*, Der Parteienzugriff auf den öffentlichen Dienst, in: Baum et al. (Hrsg.), Politische Parteien und öffentlicher Dienst, 1982, S. 52; *Joachim Jahn*, Richterwahlen, DRiZ 2001, S. 424; *Michael Kloepfer*, Politische Klasse und Ämterpatronage, ZfB 2001, S. 189; *Herbert Landau/Martin Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, DVBl. 2007, S. 133 (142); *Christian Lindenschmidt*, Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage, 2004; *Rudolf Wassermann*, Ämterpatronage durch politische Parteien, NJW 1999, S. 2330; *Ebinger/Jochheim* (Fn. 26), S. 327; *Manfred Röber*, Das Parteibuch, APuZ 32/33 (2001), S. 6.

Einzug hält, kontaminieren die Parteien jene Quelle, aus der die Akzeptanz staatlichen Handelns wesentlich gespeist wird, nämlich Unabhängigkeit, Sachorientierung und Allgemeinheit der Entscheidungen,[30] die von einem gemeinwohlverpflichteten Amtsträger in besonderem Maße verlangt werden müssen.

Welchen Einfluss die Parteien potenziell sogar in der Justiz gewinnen können, zeigt eindrücklich das Beispiel des US-amerikanischen Supreme Court: Für die Berufung seiner auf Lebenszeit ernannten neun Mitglieder ist notwendige Voraussetzung die Nähe zu den politischen Anschauungen des ernennenden Präsidenten, der für die Ernennung die Zustimmung des Senats benötigt. Das führt zu einer stark politisierten und polarisierten Rechtsprechung und zur Wahrnehmung des Gerichts als politischem Akteur, mit durchaus erheblichen Auswirkungen auf die Akzeptanz und die wahrgenommene Legitimation seiner Entscheidungen.

Das Bundesverfassungsgericht, das dem Supreme Court am ehesten vergleichbare deutsche Gericht, konnte dagegen jedenfalls bisher seine Unabhängigkeit von den Parteien behaupten. Das war historisch gesehen gleichwohl nicht immer so. Wenige Jahre nach Präsident Franklin D. Roosevelts „court packing plan", der wesentlich zur Politisierung des US Supreme Court beigetragen hat,[31] hegte Bundeskanzler Konrad Adenauer in Deutschland ähnliche Pläne zur Beschneidung der Kompetenzen des jungen Bundesverfassungsgerichts, die unter anderem auch eine Wahl der Richter mit einer einfachen Mehrheit der Stimmen des Bundestages vorsah und das Gericht damit sehr viel stärker den Gezeiten des politischen Tagesgeschäfts unterworfen hätten.[32] Auch heute üben die Parteien durch

---

30 *Gregor Kirchhof*, Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie, 2009.

31 Statt vieler sei hier nur auf die historischen Aufarbeitungen von *Barry Cushman*, Rethinking the New Deal Court, Va. L. Rev. 80 (1994), S. 201, *Burt Solomon*, FDR v. The Constitution: the Court-Packing Fight and the Triumph of Democracy, 2009 und *William E. Leuchtenburg*, The Origins of Franklin D. Roosevelt's Court-Packing Plan, Sup. Ct. Rev. 1966, S. 347 verwiesen (dort jeweils zahlreiche weitere Nachweise).

32 *Niels Petersen*, Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle (Habilitationsschrift, Manuskript, Bonn 2014), § 4 I 1; *Heinz Laufer*, Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß, 1968, S. 167; *Richard Häussler*, Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung, 1994, S. 144-256; Manfred Baldus, Frühe Machtkämpfe. Ein Versuch über die historischen Gründe

(Richter-)Wahlausschüsse entscheidenden Einfluss bei der Besetzung der Richterstellen (vgl. etwa Art. 94, 95 GG i.V.m. RiWG für die Bundesrichter). Und wie das aktuelle Beispiel des „Wechsels" des Ministerpräsidenten a.D. Peter Müller in den zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts zeigt, gibt es auch informellere und mittelbarere Berührungspunkte – und damit Wege parteilicher Einflussnahme – zwischen Parteien und Justiz.[33] Der Karrierewechsel, für den es maßgeblich auf Müllers politische Erfahrung und Meriten angekommen sein dürfte, legt nahe, dass die politische Dimension der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an Bedeutung gewinnt.[34] Das lässt befürchten, dass es auch in Deutschland weitere Versuche politischer Einflussnahme auf als unabhängig gedachte Institutionen geben wird. Bei der Besetzung der Organe des öffentlichen Rundfunks und der deutschen und europäischen Zentralbanken sind solche in jüngerer Zeit schon mehrfach zu beobachten gewesen.[35]

Insgesamt ist festzuhalten, dass durch den Kurzschluss der Gewaltenteilung durch die Parteien weniger politische Kontrolle von Macht durch die

---

der Autorität des Bundesverfassungsgerichts, in: Henne/Riedlinger (Hrsg.), Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht, 2005, S. 237 (241); *Oliver Lembcke*, Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um den Status zur Anerkennung der Autorität, in: van Ooyen/Möllers (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, 2006, S. 151 (156).

33 Peter Müller trat am 9. August 2011 als Ministerpräsident zurück und wurde am 25. November 2011 einstimmig vom Bundesrat zum Richter in den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts gewählt. Bereits zuvor war er vom Amt des Landesvorsitzenden der Saar-CDU zurückgetreten und aus dem Präsidium der CDU Deutschlands ausgeschieden. Der Rückzug aus der Politik erfolgte zahlreichen Presseberichten (auch schon vor dem Rücktritt) zufolge gerade mit dem Ziel, Richter des Bundesverfassungsgerichts zu werden.

34 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bereits vor Peter Müller ein vormaliger Ministerpräsident Richter des Bundesverfassungsgerichts wurde: Gebhard Müller trat am 9. Dezember 1958 als Ministerpräsident von Baden-Württemberg zurück, nachdem er am 13. November vom Bundestag zum Richter im Ersten Senat und am 14. November vom Bundesrat zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts berufen worden war; dieses Amt bekleidete er bis 1971.

35 Etwa bei der Besetzung des Intendanz- und Fernsehrats des Zweiten Deutschen Fernsehens oder von Spitzenpositionen bei der Europäischen Zentralbank; vgl. dazu auch BVerfG, DVBl. 2014, S. 649 (ZDF-Fernsehrat); vgl. *Hans H. von Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 212, der als entscheidende unabhängige Institutionen die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Wissenschaft, die Bundesbank und den Bundesrechnungshof ausmacht.

staatlichen Gewalten untereinander stattfindet, dass gleichzeitig die Machtfülle der Parteien wächst, weil die Amtsträger nicht unabhängig agieren, dass potenziell Amtsträger in Ämter gelangen, die eine geringere Expertise aufweisen, und dass mit alledem auch die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen seitens der Bürger zu sinken droht.

C. Keine Abhilfe durch Wettbewerb zwischen Parteien

Wenn die Parteien gleichsam „folgerichtig" versuchen (müssen), die Gewaltenteilung aufzuheben, um die Interessen ihrer Wähler effektiver durchsetzen zu können, dann drängt sich die Frage auf, ob nicht die Kontrolle durch Wettbewerb zwischen den Parteien an die Stelle der Kontrolle durch die Gliederung der Gewalten treten kann.[36] Jedenfalls mit Blick auf die vertikale Gewaltenteilung scheint das auch anekdotisch ein plausibler Ansatz zu sein, haben sich doch die Parteien in Phasen, in denen unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herrschten, besonders streng gegenseitig kontrolliert – bis hin zur völligen Blockade. Ähnliches beobachtet man etwa in den USA in Zeiten von sog. „divided government", wenn also die beiden Kammern des Parlaments von unterschiedlichen Mehrheiten dominiert werden. Durch die unterschiedlichen Mehrheiten leben damit die ursprünglichen Kontrollmechanismen scheinbar wieder auf: Der Bundesrat stellt sich gegen den Bundestag. Allerdings erfolgt diese Konfrontation nicht mehr in erster Linie aufgrund einer Kollision genuin in der Logik der Gewaltenteilung gedachter Positionen (etwa zwischen dem Bund und den Ländern), sondern weil Mehrheiten unterschiedlicher Couleur und damit divergierende Parteiinteressen gegeneinander stehen. Deshalb wird „divided government" im politischen Prozess von allen Beteiligten auch weniger als Kontrolle, denn als Blockade erlebt.

Allerdings gibt es drei gewichtige Gründe, die dagegen sprechen, dass der Wettbewerb zwischen den Parteien genügen kann, um des Problems Herr zu werden.

Erstens: *Man kann sich nicht darauf verlassen.* Ob zwischen den Parteien Mehrheitsverhältnisse bestehen, die eine Kontrolle wie die eben geschilderte erlauben, ist oftmals Ergebnis historischer Zufälle. Gerade unter

36 *Levinson/Pildes* (Fn. 27), S. 2311 m.w.N.

dem Eindruck (sehr) großer Koalitionen muss man auch konstatieren, dass es die Parteien jedenfalls in Deutschland durch die Koalitionsbildung sogar weitgehend selbst in der Hand haben, ob ein nennenswerter Wettbewerb zwischen den Parteien entstehen kann oder nicht.

Zweitens: *Es löst nicht alle Probleme.* Das wichtigste Problem, das durch einen Wettbewerb zwischen den Parteien nicht gelöst werden kann, besteht darin, dass die etablierten Parteien wie in einem oligopolartig organisierten Markt alle gemeinsam das Interesse teilen, den politischen Wettbewerb möglichst gering zu halten, mit anderen Worten die Zutrittshürden für neue Akteure möglichst hoch zu hängen. Die Parteien teilen auch darüber hinaus Interessen, die sie selbst betreffen – etwa mit Blick auf die Parteienfinanzierung, Diäten und Mandatsträgerabgaben usw. Bei diesen Themen, die sich unter der Chiffre der Regeln des Machterwerbs und des Machterhalts zusammenfassen lassen, gibt es keinen Wettbewerb zwischen den Parteien, und damit auch keine gegenseitige Kontrolle. Wenn unter solchen Umständen etwa das Bundesverfassungsgericht stärker als heute an eine Parteiräson gebunden würde, gäbe es keine wirksame Kontrolle mehr für eine solche Gesetzgebung „in eigener Sache".[37] Ferner würde der Wettbewerb zwischen den Parteien auch nicht zur Sicherstellung einer sachorientierten, fachkompetenten und unabhängigen Verwaltung und Justiz beitragen.

Drittens: Wettbewerb hat zu diesem Problem geführt, es ist unwahrscheinlich, dass mehr Wettbewerb seine Lösung beschert. Wie wir gesehen haben, ist die von den Parteien bewirkte Aufhebung der aus der Gewaltenteilung folgenden Kontrolle der Staatsgewalt gerade eine Folge des Wettbewerbs der Interessen. Ein verschärfter Wettbewerb würde solche Mechanismen also nicht etwa abmildern, sondern eher beschleunigen und zuspitzen. Ein Blick in die Vereinigten Staaten mag das verdeutlichen: Dort ist der politische Wettbewerb einerseits konsequenter institutionell

---

37 Vor allem Hans H. von Arnim hat solche Entscheidungen immer wieder minutiös dokumentiert und scharfzüngig angeprangert, etwa *ders.*, Parteienfinanzierung, 1982; *ders.*, Der Staat als Beute, 1993; *von Arnim/Heiny/Ittner* (Fn. 1); *von Arnim* (Fn. 17); vgl. ferner etwa *Dieter Grimm*, § 14 Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HdbVerfR, 1994, S. 655 (Rn. 81); *Heinrich Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007; *Hans-Peter Schneider*, Gesetzgeber in eigener Sache, in: Grimm/Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, 1988, S. 327.

umgesetzt und daher härter, andererseits haben die vorherrschenden Akteure durch die Errichtung und Abschottung des Duopols von Republikanern und Demokraten eine erhebliche Vermachtung des politischen Prozesses herbeigeführt, die den Wettbewerb effektiv beschränkt. Der Interessenwettbewerb kann also auf der einen Seite zu einer gegenseitigen Kontrolle der etablierten Akteure führen; diese geht aber nur so weit, wie nicht gemeinsame Interessen betroffen sind – etwa gegenüber nicht etablierten, gleichsam außenstehenden Akteuren oder in Fragen der Finanzierung auch gegenüber den Wählern.

D. Einhegung von Interessen

Wenn aber der Wettbewerb zur Aufhebung der Gewaltenteilung führt (und zu einigen anderen schwerwiegenden Problemen) und wenn mehr Wettbewerb die damit einhergehenden Probleme nicht zu lösen vermag, wo müssen wir dann nach Lösungsmechanismen suchen?

Vielleicht kann uns ein nochmaliger Blick auf das Bundesverfassungsgericht weiterhelfen. Dass es in Deutschland nicht zu „amerikanischen Verhältnissen", also einer vollständigen Politisierung des Gerichts gekommen ist, obwohl das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan an der Schnittstelle von Recht und Politik nach Parteiproporz besetzt wird,[38] hat vor allem zwei Gründe. Entscheidend dürften zum einen institutionelle Vorkehrungen wie die lange, aber beschränkte Amtszeit und eine fehlende Wiederwahlmöglichkeit sein, welche die persönliche Unabhängigkeit der Richter und damit die institutionelle Unabhängigkeit des Gerichts absichern – also Regeln, die einerseits den Richtern Freiraum vermitteln und dadurch die Autorität des Gerichts sichern[39] und es so widerständiger gegen Versuche der Beeinflussung durch Partikularinteressen machen. Gleichzeitig ist zum anderen eine schwer greifbar zu machende „politische Kultur" zu beobachten, die auf die richterliche Unabhängigkeit im Allgemeinen und auf den Selbststand des Bundesverfassungsgerichts

38 *Kischel* (Fn. 23), S. 962.

39 *André Brodocz*, Die souveränen Deuter. Symbolische Voraussetzungen – instrumentelle Rahmenbedingungen – praktische Auswirkungen, in: Vorländer (Hrsg.), Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, 2006, S. 95 (107).

im Besonderen großen Wert legt, und zwar jenseits von Rechtsnormen, eher als gesellschaftlicher Konsens. Das äußert sich vor allem in der Wahl starker und unabhängiger Richterpersönlichkeiten, aber auch in dem hohen Respekt und der vergleichsweise weitgehenden Akzeptanz *und Befolgung* der letztlich sanktionslosen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts durch die verschiedenen politischen Akteure (was freilich zum Glück nicht bedeutet, dass es keine Kritik an den Entscheidungen gäbe), die mit einem hohen Vertrauen der Bevölkerung in das Bundesverfassungsgericht einhergeht.[40]

Dieser Respekt lebt auch von einer (nicht nur in den frühen Jahren des Gerichts zu beobachtenden) behutsamen Rechtsprechungsentwicklung[41], die zum Ansehen des Gerichts beigetragen und damit geradezu seine Funktion als Gegenpol zur Tagespolitik etabliert hat.[42]

Wenn man die Analyse des Phänomens und die Überlegungen zum Bundesverfassungsgericht zusammennimmt, dann scheint sich nach dem Vorgesagten aufzudrängen, dass wir zur Behebung der mit der Parteienstaatlichkeit einhergehenden Probleme schon beim demokratischen Leitbild ansetzen müssen: Das Wirken der Parteien ist Konsequenz eines Verständnisses von Demokratie als Mechanismus zur Interessendurchsetzung. Wer die negativen Wirkungen bändigen will, kommt nicht umhin, den Einfluss von Partikularinteressen zu beschränken. Dabei kann es nicht darum gehen, Interessen auszublenden – denn demokratisch legitimes Staatshandeln muss Staatshandeln im *Interesse* der Bürger sein. Vielmehr geht es darum, im politischen Raum neben der notwendigen Artikulation von Interessen auch Platz zu schaffen für die Diskussion und Verfolgung altruistischer und gemeinwohlorientierter Motive, die Wähler, Politiker und Parteien allesamt ebenfalls kennen, die in unserer gegenwärtigen Wettbewerbsordnung aber wegen der institutionalisierten Fokussierung auf Individual-, Gruppen-, Sonder- und Parteiinteressen immer wieder aus dem Blick geraten – und die wir heute vielleicht ein wenig zu sehr in die Hände des Bundesverfassungsgerichts legen. Wenn es in unserer Demo-

---

40 *Hans Vorländer/André Brodocz*, Das Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Vorländer (Hrsg.), Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit, 2006, S. 259.

41 *Petersen* (Fn. 32).

42 *von Beyme* (Fn. 4), S. 67, 394; *Wolfgang Janisch*, Urteil zum Rettungsschirm ESM – Karlsruher Prügelknaben, Süddeutsche Zeitung v. 18.3.2014.

kratie nicht nur um die Durchsetzung eigennütziger Interessen, sondern auch um die Erreichung gemeinwohlbezogener Verfassungsziele gehen soll, dann muss ein entsprechendes alternatives Leitbild auch institutionellen Niederschlag finden, also rechtlich abgesichert werden. Ein naheliegender Ansatzpunkt dafür wäre etwa das Wahlrecht. Gelänge es etwa, bei den vorherrschenden *Wahlabstimmungen* den Nexus von Interessen und Personalauswahl zu durchtrennen, dann würde der Einfluss von Individual- und Gruppeninteressen (und wohl auch der Parteien) im politischen System zugunsten einer stärkeren Gemeinwohlorientierung insgesamt reduziert; damit würden auch die Anreize schwinden, die Gewaltenteilung aufzuheben. Gleichzeitig zeigt uns das Beispiel des Bundesverfassungsgerichts eindrücklich, dass Rechtsregeln allein nicht genügen, dass diese vielmehr auch von gesellschaftlichen Normen getragen sein müssen. Denn zwischen rechtlichen und sozialen Normen besteht ein Wechselwirkungsverhältnis, sie stützen und fördern sich gegenseitig, die einen können ohne die anderen keinen nachhaltigen Bestand haben.

E. Schluss

Angesichts der gegenwärtig beobachtbaren Versuche der politischen Parteien, durch eine gezielte Personalpolitik in Verwaltung und Justiz zunehmend die Gliederung der Gewalten und damit einen wichtigen grundgesetzlichen Kontrollmechanismus kurzzuschließen, besteht dringender institutioneller Reformbedarf. Rechts- und Politikwissenschaft müssen Wege aufzeigen, die die absolute Dominanz des Interessen-Paradigmas im politischen Raum institutionell und gesellschaftlich einhegen, indem sie die persönliche Unabhängigkeit der Amtsträger stärken, mehr Wert auf ihre Kompetenz legen und den Einfluss von Interessengruppen beschränken. Andernfalls drohen auch andere als unabhängig gedachte staatliche Institutionen – wie die Zentralbanken und der Rundfunk – von solchen Interessen „parteiisiert" und vermachtet zu werden. Dann stünden uns in der Tat „amerikanische Verhältnisse" bevor.