

Parteienwissenschaften

Parteienwissenschaften

– Bericht zum Symposium des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2014 –

Von Sascha Peters, Wiss. Mitarbeiter, Düsseldorf*

I. Einleitung

Unter dem Generalthema „Parteienwissenschaften“ fand am 28. und 29.3.2014 das diesjährige Symposium des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf statt. Neben der Erstellung einer Gegenwartsdiagnose der Parteienwissenschaften galt es, dem langjährigen Direktor des Instituts, Prof. Dr. Martin Morlok, aus Anlass seines 65. Geburtstags die wissenschaftliche Ehre zu erweisen. In fünf Panels wurden – moderiert von den Professoren Dres. Ulrich von Alemann (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf), Christoph Gusy (Universität Bielefeld), Peter M. Huber (RiBVerfG, Ludwig-Maximilians-Universität München), Hans Hugo Klein (RiBVerfG a.D., Georg-August-Universität Göttingen) und Uwe Volkmann (Johannes Gutenberg-Universität Mainz) – aus politik-, sozial-

Peters: Parteienwissenschaften(DÖV 2014, S. 709)

710

und rechtswissenschaftlicher Sicht Geschichte, Gegenwart und Zukunftsperspektiven politischer Parteien erörtert. Dabei ergaben sich panel- und disziplinenübergreifende Verbindungslinien und Problemdiagnosen.

II. Grundlagen der Parteienforschung

Einen Schwerpunkt der Beratungen bildeten die Grundlagen und Methoden der Parteienwissenschaften. Der Geschichte der rechtswissenschaftlichen Parteienforschung widmete sich Prof. Dr. Horst Dreier (Julius-Maximilians-Universität Würzburg), der die Vor-Konstitutionalisierung der Parteien untersuchte. Den klassischen Pauschalbefund der „spröden Abwehrhaltung“ der Weimarer Reichsverfassung gegenüber politischen Parteien kontrastierte Dreier mit einer differenzierenden Analyse: Aus der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und dem verfassungsurkundsexternen materiellen Verfassungsrecht der Weimarer Republik ergebe sich ebenso wie aus den damaligen Landesverfassungen eine größere Offenheit gegenüber Parteien als weithin angenommen. Ähnlich differenziert falle der Befund auch im Hinblick auf die Weimarer Staatsrechtslehre aus. Diese historischen Anknüpfungspunkte würden von der Parteienrechtswissenschaft unter dem Grundgesetz bislang nur defizitär rezipiert.

Politikwissenschaftliche Entwicklungslinien der Parteienforschung zeichnete Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), der „Nestor der Politikwissenschaft“ (Volkmann), mit einem Überblicksvortrag „Zum Stand der Parteienwissenschaft“ nach. In einer Tour de Force stellte er die verschiedenen Theorieansätze, die die politikwissenschaftliche Analyse der politischen Parteien in den letzten Jahrzehnten hervorgebracht hat, vor.

Prof. Dr. Matthias Jestaedt (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg) entfaltete am Beispiel der staatlichen Parteienfinanzierung eine Analyse der Einflüsse der Verfassungstheorie auf die Parteienrechtswissenschaft. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Detailvorgaben für die Zulässigkeit staatlicher Finanzaufweisungen an Parteien – wie die von Jestaedt als

„parteifinanzierungsrechtlicher Halbteilungsgrundsatz“ bezeichnete relative Obergrenze – seien nicht verfassungstextual vorgegeben oder ableitbar; vielmehr werde zu ihrer Herleitung auf Begründungen jenseits des Horizonts positiv-rechtlicher Geltung rekurriert. Damit sei die bundesverfassungsgerichtliche Bestimmung des Gewährleistungsgehalts der Verfassung hier letztlich Ergebnis verfassungstheoretischen Raisonnements. Dieser verfassungstheoretische Impact werde der vom Jubilar maßgeblich entwickelten Komplementarität von Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik nicht hinreichend gerecht. Der Rückgriff auf dem Verfassungstext selbst nicht zu entnehmende Vorannahmen sei zwar mit Blick auf den fragmentarischen Charakter der grundgesetzlichen Festlegungen zu politischen Parteien unvermeidlich; diese Vorannahmen seien aber nicht verbindlich und könnten in der Folge auch keine Normativität hervorbringen. Deshalb dürften verfassungstheoretische Erwägungen nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsgehalt gleichgesetzt werden und könnten zu dessen Bestimmung allenfalls ergänzend und unter Sichtbarmachung dieser Argumentationsquelle herangezogen werden. Die damit angesprochenen Grenzen zwischen Verfassungstheorie und -dogmatik sowie die Bedeutung und Problematik von Vorverständnissen und Leitbildern bei der Rechtsauslegung wurden intensiv diskutiert.

Dies griff Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) auf, der die staatliche Parteienfinanzierung als Vorannahme des Parteienrechts wertete und die hieraus erwachsenden Folgen untersuchte. Mit der prägnanten Formel „Am Anfang war das Geld“ vertrat Wieland die These, die den Parteien im Parteiengesetz zugewiesenen Aufgaben seien finanzierungsakzessorisch, also zur Rechtfertigung der Parteienfinanzierung definiert. Aus der staatlichen Aufgabenzuweisung folge eine problematische Staatsnähe der Parteien. Dieser Befund war Gegenstand einer lebhaften Debatte, in deren Verlauf die Gegenthese der verfassungsunmittelbaren Aufgabenzuweisung an die Parteien ebenso diskutiert wurde wie die aufgrund ihrer Vermittlungsaufgabe notwendige Ausbalancierung der Parteien zwischen Verstaatlichung und völliger Staatsfreiheit.

Rechtssystematische Grundlagen der Parteienforschung legte Priv.-Doz. Dr. Heiko Sauer (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) mit einer Untersuchung über die Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte politischer Parteien dar. In prägnanter Analyse stellte er das komplexe Feld des parteiengesetzlichen Sanktionenrechts in einen Zusammenhang mit den allgemeinen öffentlich-rechtlichen Grundsätzen der Rechtmäßigkeitsrestitution. Sauer zeigte auf, dass das unübersichtliche Zusammenspiel der Vorschriften des Parteiengesetzes durch eine Anknüpfung an die allgemeine verwaltungsrechtliche Dogmatik erheblich verklärt und systematisiert werden könnte. Verstehe man das Parteienrecht – jedenfalls auch – als besonderes Verwaltungsrecht, sei diese Rückbindung an allgemeine Grundsätze der Herausbildung einer Spezialdogmatik vorzuziehen.

III. Theoretische Rezeption des Parteiwandels

Ein weiterer Fokus wurde auf die veränderten Realbedingungen politischer Parteien und die der Parteienwissenschaft daraus erwachsenden Herausforderungen gelegt. Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg) untersuchte den veränderten Realitätsrahmen politischer Parteien und dessen Implikationen für das Parteienrecht und seine Anwender. Das dem (Verfassungs-)Recht und der (Verfassungs-)Rechtsprechung zugrunde liegende Leitbild der Parteien als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat werde durch die gelockerte gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien auf eine harte Probe gestellt. Schwindende Mitgliederzahlen, sinkende Wahlbeteiligung, Auffächerung des Parteiengefüges und Lockerung der

herkömmlichen Parteibindung verringerten die Vermittlungsfähigkeit und Integrationskraft politischer Parteien dramatisch. Dieser Befund habe seinen Ursprung in tiefgehenden gesamtgesellschaftlichen Veränderungen wie etwa Gewichtsverlagerungen zugunsten von Exekutive und Expertengremien, einer gesteigerten Individualisie

rung und Pluralisierung der Gesellschaft sowie einer Fülle alternativer Partizipationsmöglichkeiten. Die beschriebenen Entwicklungen seien weder durch die vielbeschworene Regenerationsfähigkeit der Parteien noch durch das Recht – etwa im Wege einer Stärkung der direkten oder der innerparteilichen Demokratie – nachhaltig steuerbar und damit in ihren Auswirkungen von Dauer. Gleichwohl hielten Recht, Rechtsprechung und Rechtswissenschaft unbeirrt am Leitbild der Parteien als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat fest, ohne auf die gravierenden tatsächlichen Veränderungen zu reagieren; die soziale Veränderung sei nicht anschlussfähig an das (Verfassungs-)Recht. Schulze-Fielitz' These der Irresponsivität des Rechts, der Rechtsprechung und der Rechtswissenschaft wurde im Anschluss kontrovers diskutiert. Grund, Notwendigkeit und Grenzen der Orientierung der Rechtswissenschaft an normativen, nicht notwendigerweise empirisch reflektierbaren Leitbildern wurden ebenso unterschiedlich beurteilt wie Nutzen und Gefahren einer Öffnung des Rechts gegenüber primär empirischen Befunden.

Die Verlagerung politischer Entscheidungen in Richtung der Exekutive griff Prof. Dr. Thomas Poguntke (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) auf und untersuchte aus politikwissenschaftlicher Perspektive die Auswirkungen sich präsidialisierender Regierungssysteme auf politische Parteien. Ausgangspunkt war seine These, dass sich die moderne parlamentarische Demokratie in ihrer Funktionsweise einem präsidialen System annähere, ohne dass es zu einer konstitutionellen Anpassung komme. Dies führe zu einer exekutiven Machtkonzentration und einer stärkeren Personalisierung des Wahlprozesses, aber auch zu komplementären Folgen für die Parteien. So sei neben einer strukturell wachsenden Macht der Parteichefs auch eine Verschiebung der Determinanten für die Auswahl der (Spitzen-)Kandidaten festzustellen. Diese werde nicht mehr von breiter Parteiverankerung, sondern vorrangig vom erwarteten Wahlerfolg des Kandidaten getragen. Auch die inhaltliche Politikausrichtung erfolge nicht mehr primär im Wege der innerparteilichen Diskussion, sondern mit Blick auf politische und elektorale Opportunitätserwägungen. Ob diese Entwicklungen freilich – wie von Poguntke angenommen – neben einer gesteigerten Verwundbarkeit der Parteivorsitzenden auch zu einer Schwächung der Parteien als soziale Institutionen führen, oder ob sie nicht vielmehr eine demokratiethoretisch vorzugswürdige Rückführung der maßgeblichen (Sach- und Personal-) Entscheidungen auf die Wähler (und die Parteibasis) bewirken, blieb in der Debatte unentschieden.

Prof. Dr. Elmar Wiesendahl (APOS, Hamburg) zeigte auf, dass die politikwissenschaftliche Parteienwissenschaft bei der theoretischen Erforschung der Parteien und deren Wandel maßgeblich auf soziologische Inputs, namentlich die Modernisierungstheorie, zurückgreife. Problematisch hieran sei, dass auch die Soziologie keine neuen Instrumente zur Gegenwartsdiagnose entwickle; sie verlagere sich maßgeblich auf das Feld der Zeitgeschichtsforschung, die sich aber eher auf die Frage der Diagnostizierbarkeit eines Epochenwechsels als auf die Herausbildung eines adäquaten gegenwartsgesellschaftlichen Modells fokussiere. In der Folge könne die Rezeption soziologischer Forschungsmodelle keine Impulse für eine zeitgemäße Parteienforschung mehr geben; eine wirksame Gestaltung des die Parteien gegenwärtig erfassenden Wandlungsprozesses werde damit erheblich erschwert.

Der Europäisierung als Wandlungsprozess der Parteien widmete sich RiBVerfG a.D. Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm, LL.M. (Humboldt-Universität zu Berlin). Vor dem Hintergrund der

spezifischen Ankoppelung des Europawahlrechts an nationale Listen finde die eigentliche Europäisierung erst im Wege der Fraktionenbildung im Europäischen Parlament, also auf der institutionalisierten Ebene statt. Da die Gruppen, die zur Wahl stünden, und die Gruppen, die im Parlament stünden, nicht identisch seien, erkenne der Bürger seine Wahlentscheidung nicht unmittelbar in der Parlamentsarbeit wieder. Deshalb sei auch die europäische Öffentlichkeit nur unzureichend ausgebildet, was Rückwirkungen auf die demokratische Legitimation der Organe der Europäischen Union und der europäischen Politik entfalte. Die fehlende soziale Substruktur könne auch nicht durch die nationalen politischen Parteien bzw. durch die Aggregation der jeweils nationalen demokratischen Öffentlichkeit gefüllt werden. Deshalb sei auch eine Vollparlamentarisierung der Union kein hinreichendes Mittel zur Beseitigung bestehender Legitimationsschwächen der Union; vielmehr bedürfe es als gesellschaftlicher Entsprechung auch der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Notwendig sei eine dauerhafte Koppelung und Einbettung des (europa-)parlamentarischen Diskurses in die gesellschaftliche Debatte. Schritte hierzu könnten etwa eine Europäisierung des Wahlrechts sowie die Schaffung strukturadäquater Parteien auf Unionsebene sein. Diese Parteien müssten gemeinsame Ziele entwickeln, die übernational definiert seien und eine individuelle Mitgliedschaft ermöglichen. In der Diskussion rückte die von Grimm angenommene generelle Legitimationsschwäche der Union ins Blickfeld. Vor dem Hintergrund der umstrittenen Adäquanz der Heranziehung staatsanaloger Maßstäbe für die Legitimationsbewertung gab es durchaus auch andere Einschätzungen. Hinsichtlich der Eintrittsvoraussetzungen einer europäischen Öffentlichkeit hob Morlok hervor, Öffentlichkeit stelle sich dort ein, wo es etwas gebe, das das Publikum interessiere; dies gelte auch für die europäische Öffentlichkeit, die sich derzeit schon bereichsspezifisch zu entwickeln beginne.

Prof. Dr. Dian Schefold (Universität Bremen) untersuchte die Auswirkungen einer Erweiterung direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente auf politische Parteien und deren Stellung in Verfassungsrecht und Verfassungspraxis. Schefold zeigte Bezüge der Geschichte der Parteienstaatlichkeit zu Formen direkter Demokratie auf und konstatierte eine grundsätzliche Offenheit der Theorie der Parteiendemokratie gegenüber plebiszitären Elementen. Zwar würde die Ausweitung direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten für die Parteien auch Konkurrenz und Kontrolle bedeuten; zugleich würden den Parteien aber neue Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, etwa durch Adaption direktdemokratischer Instrumente für die innerparteiliche Willensbildung oder durch Flankierung parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen durch Volksentscheide als zu

Peters: Parteienwissenschaften(DÖV 2014, S. 709)

712

sätzliches Mittel der Opposition oder der inhaltlichen Legitimationssteigerung.

IV. Perspektiven der Parteienforschung

Im Rahmen des Symposions wurden zugleich innovative Analyseansätze zur Erforschung der Parteien vorgestellt. Einen neuen Zugriff auf die politischen Parteien und ihre Aktivitäten aus einer Verbindung von Ökonomischer Institutionentheorie und Sozialer Erkenntnistheorie entwickelte Prof. Dr. Michael Baurmann (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf). Demokratien stellten aufgrund ihrer Fähigkeit, Präferenzen und Überzeugungen nicht nur zu aggregieren und zu artikulieren, sondern auch zu prägen und zu ändern, epistemische, also wissensproduzierende und -vermittelnde Institutionen dar. Gerade politische Parteien agierten als Produzenten von politischem Wissen, welches sie durch Kommunikation, Partizipation und politische Erfahrung vermittelten. Parteien vereinigten dabei deskriptives Wissen über Politikfelder, normatives Wissen über Policy-Programme und praktisches Wissen zu Strategien politischer Umsetzung. Aufgrund dieser spezifischen

Hybridfunktion seien sie nicht durch andere epistemische Akteure, sondern nur durch Organisationen desselben Typs substituierbar. Das Maß der Wissensvermittlung durch die Parteien sei abhängig von deren konkreter Mitwirkung am politischen Prozess. In direktdemokratischen Prozessen entfalle die Wissensproduktion und -vermittlung durch Parteien aber nicht, sondern verlagere sich etwa auf deren aktive Teilnahme an gesellschaftlichen Deliberationsprozessen. Voraussetzung für die epistemische Funktion der Parteien sei, dass ihnen als Wissensquelle vertraut werde. Dieses Vertrauen sei an den zur Wissensgenerierung erforderlichen Merkmalen wie Kohärenz, Kompetenz und Verlässlichkeit zu messen. Danach sei – anders als häufig suggeriert – kein gravierendes Vertrauensdefizit der politischen Parteien feststellbar.

Als Instrument zur Gestaltung der Rechtsbedingungen politischer Parteien untersuchte der Mitorganisator des Symposiums, Prof. Dr. Julian Krüper (Ruhr-Universität Bochum), die Nutzbarkeit einer rechtsformorientierten Betrachtung. Der Begriff Rechtsform könne in Abgrenzung zu dem herkömmlichen Verständnis auch als Verbundbegriff angesetzt werden und so als Schnittstelle für organisationstheoretische, funktionentheoretische und korporationsrechtliche Aspekte dienen. Parteien seien als Rechtsform unter dem Grundgesetz nur semikonstitutionalisiert. Aufgabe des Gesetzgebers sei es, bei der Normierung des Parteienrechts eine spezifische Ausgestaltung der verschiedenen Rechtsformfunktionen zu finden und dadurch eine Erfüllung der verfassungsrechtlichen Erwartungen wahrscheinlicher zu machen. Die Rechtsformausgestaltung müsse stets zu einem Ausgleich zwischen der verfassungsrechtlich garantierten Parteifreiheit und der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Zweckbindung der Parteien kommen, sei aber nicht auf ein bestimmtes Modell festgelegt. Krüper zeigte auf, dass eine so verstandene rechtsformorientierte Betrachtung auch steuernde Funktionen erfüllen könne. Sie ermögliche etwa einen systematisch ordnenden Blick auf dogmatische Einzelfragen des Parteienrechts, was Krüper beispielhaft am Verhältnis von Parteien zu parteinahen Stiftungen, an der Frage der Zulässigkeit unternehmerischer Betätigung von Parteien sowie am Einfluss von Parteien auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erläuterte.

Dr. Emanuel V. Towfigh (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn) analysierte die Parteien unter dem Blickwinkel einer erweiterten Prinzipal-Vertreter-Theorie und arbeitete dabei heraus, welche Risiken sich aus der Funktion der Parteien als Transmissionsriemen zwischen Staat und Gesellschaft ergeben. Den Parteien komme im politischen Prozess eine entscheidende Rolle bei der Hervorbringung geeigneten Personals zu, die neben die Prägung inhaltlicher Programme trete. Die Personalauswahl sei mit der Erwartung der Durchsetzung des Sachprogramms verknüpft, sodass zwischen Partei und Kandidat letztlich ein Prinzipal-Vertreter-Verhältnis bestehe. Zugleich garantiere die Parteizugehörigkeit des Kandidaten dem Wähler eine gewisse politische Verantwortlichkeit und Kontrolle des Kandidaten, denn der Wähler dürfe erwarten, dass der Kandidat die inhaltliche Parteilinie allenfalls in einem engen Toleranzbereich verlassen werde. Dadurch könnten die Parteien letztlich auch als Vertreter und das Wahlvolk als Prinzipal wahrgenommen werden. Parteien seien damit zugleich Prinzipal und Vertreter. Problematisch sei allerdings, dass es im Verhältnis zwischen Wähler und Partei keine wirksamen Kontrollmechanismen gebe. Auch führe die diagnostizierte Verflechtung zu einem Wettbewerbsnachteil für unabhängige Kandidaten, die nicht von der Eigenschaft der Parteien als Kontrollinstanzen profitieren könnten. Damit gewönnen die Parteien einen entscheidenden Einfluss auf die Besetzung von Ämtern, der über die Legislative hinaus gerade auch die Exekutive und Judikative betreffe und letztlich zu einer Herrschaft der Parteien über den gesamten öffentlichen Sektor führe. Hieraus folge aber, dass die Parteien einen Großteil der gegenseitigen Kontrolle im etablierten System der Gewaltenteilung faktisch unterliefen. Auch der Wettbewerb zwischen den

Parteien stelle keine effektive Kontrollinstanz dar, die der Aushöhlung der Gewaltenteilung vorbeugen könnte.

V. Fazit

Die Referate und Diskussionen verbanden sich zu einer gelungenen, breit gefächerten Gegenwartsdiagnose zu Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Während die durchaus beständige Diagnose des Wandels der politischen Parteien infolge ihres geänderten gesellschaftlichen Handlungskontextes – abseits von Detailfragen – als weitgehend konsentiert angesehen werden darf, bleiben die Ansätze zur Analyse und Lösung dieser Herausforderungen vielschichtig. Die fächerübergreifende Zusammenführung der Theorieansätze eröffnete neue Perspektiven, untermauerte aber zugleich den Bedarf an interdisziplinärer Verknüpfung, um innovative parteienwissenschaftliche Erklärungsmodelle herauszubilden. Diese Verknüpfung setzt freilich stets auch die kritische Analyse voraus, ob der zu übertragene Theorieansatz disziplinübergreifend adaptierbar ist. Das sich aus dem Symposium ergebende weitere Forschungspotenzial ist im Fazit des Jubilars wohl am prägnantesten zusammengefasst: „Parteienwissenschaften haben Zukunft.“

** Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre (Univ.-Prof. Dr. Johannes Dietlein) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.*