

Deutung nahe, dass die Bestimmung des Art. 16 EMRK vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als nicht mehr recht in die heutige Zeit passend erachtet wird und dementsprechend auch ohne dogmatische Anstrengungen in beliebiger Weise einschränkend interpretiert werden kann. Die Hinweise auf die erst einmalige Relevierung des Art. 16 EMRK vor dem Gerichtshof, die Qualifikation der Bestimmung als veraltetes Völkerrecht durch die Europäische Kommission für Menschenrechte, die Empfehlung der Aufhebung durch die Parlamentarische Versammlung und die bisherige Missachtung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 10 EMRK tragen zur Auslegung des Art. 16 EMRK jedenfalls nichts bei. Immerhin ist nunmehr klargestellt, dass Art. 16 EMRK weiterhin gelten des Recht ist – eine Auffassung, die nach einer Art. 16 EMRK vollkommen negligierenden Formulierung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 10 EMRK im Fall Cox nicht mehr als selbstverständlich gelten konnte.³⁵ Eine Vorhersehbarkeit der Recht-

sprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergibt sich aus alledem nicht; es steht aber zu vermuten, dass der Gerichtshof bei seiner einschränken- den Auslegung bleiben wird. Aber selbst bei näherer Bestimmung des Begriffes „politische Tätigkeit“ ist noch nichts darüber ausgesagt, welches Ausmaß an Einschränkungen Art. 16 EMRK bei Eröffnung seines Anwendungsbereiches im Einzelfall zulässt. In der Literatur werden unterschiedliche Ansätze vertreten,³⁶ die von einer weitreichenden Beschränkungsmöglichkeit bis hin zu einem bloßen Element in der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Art. 10, 11 Abs. 2 EMRK reichen. Nach der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 16 EMRK kann vermutet werden, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese Bestimmung in allgemeinen Verhältnismäßigkeitserwägungen aufgehen lässt. Damit mag dem Menschenrechtsschutz, nicht jedoch der Dogmatik gedient sein.

35 EGMR, Urt. v. 20.5.2010, 2933/03. Cox/Türkei, Rn. 31: „[...] fact that Article 10 rights are enshrined regardless of fron-

tiers' and that no distinction can be drawn between the protected freedom of expression of nationals and that of foreigners“.

36 Nachweise bei Vašek (Fn. 18). Rn. 11 f.

Buchbesprechungen

153697
Emanuel V. Towfigh. *Das Parteien-Paradox – Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Demokratie und Parteien*. Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2015, XV, 286 Seiten. Ln., 79.– €.

Die Münsteraner Habilitationsschrift (*Janbernd Oebbecke*) nimmt sich eines staatsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Großthemas unserer Zeit an: der Parteienkritik, der Politik- und Politikerverdrossenheit und der steigenden Unzufriedenheit mit der parlamentarischen Demokratie. Sie ist eine staatsrechtliche Arbeit, verwendet aber Einsichten und Methoden der Verwaltungswissenschaften, insbesondere der politischen Ökonomie, die sich der Verfasser in langjähriger Mitarbeit im Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn erarbeitet hat. Hier geht es vor allem um die Theorien zu kollektiven Entscheidungen. Das Buch behandelt *drei Fragen*: Was sind Parteien im demokratischen Staat? Wie kann man ihre Funktionen und Dysfunktionen beschreiben? Gibt es Wege zur Verbesserung des Parteienstaates oder muss man ihn abschaffen? Wir sind nämlich mit einem „Parteienparadox“ konfrontiert: Parteien sind gleichzeitig das wichtigste Mittel der Demokratie und die gefährlichste Bedrohung für den Prozess demokratischer Herrschaft. „Wir können nicht ohne sie, aber wir können auch nicht mit ihnen“ (S. 16). Die These des Verfassers lautet: „Demokratie ist der Wettbewerb von aggregierten Individualinteressen zur Erzielung des Gemeinwohls, und zwar mit Hilfe der Parteien.“ Das gelingt heute nicht (mehr), denn Sonderinteressen, vor allem die der Parteien selbst, dominieren. Das Gemeinwohl kommt zu kurz. Die Frage ist daher, ob und wie man die Situation verbessern kann – oder muss man

gar den Parteienstaat grundlegend verändern? Und wenn ja, wie?

Das Buch ist in neun Kapitel gegliedert. Kapitel I ist eine ausführliche Einleitung und Kapitel IX eine knappe Zusammenfassung unter dem Titel „Forschungsprogramm“, weil der Verfasser seine Überlegungen nur als einen Baustein weitergreifender Untersuchungen sieht. Die Kapitel II und III befassen sich mit der Legitimation von Herrschaft in der Demokratie Deutschlands und der Rolle der Parteien. Das ist deskriptiv. Die Kapitel IV, V und VI nehmen die wichtigsten Punkte der Parteienstaatskritik und Reformmöglichkeiten auf. Das ist ebenfalls deskriptiv. Kapitel VII und VIII fragen abschließend, ob eine parteien- und verfassungsrechtliche Reform möglich ist oder ob letztlich eine Demokratie ohne Parteien entwickelt werden muss. Das ist verfassungs- und rechtspolitisch normativ.

Die Faktenerhebung (I) bringt ebenso bekannte wie ernüchternde Ergebnisse. 79 % der Bevölkerung sehen die Parteien als „korrupt“ an; 35 % erkennen in Parteien und Politikern das größte Problem von Staat und Gesellschaft (S. 2). 63 % meinen, die Politiker seien auf ihren eigenen Vorteil bedacht und nur 35 % glauben, die Bundestagsabgeordneten machten eine gute Arbeit. 98 % der Bürger meinen, ein eigenes politisches Engagement sei sinnlos. Die Akzeptanz der politischen Ordnung sinkt. Parteienverdrossenheit ist dabei ein Symptom. Der Staat hat ein Legitimationsproblem. Lässt sich dieses durch die Abschaffung der Parteien lösen? In Kapitel II und III geht der Verfasser der legitimen Herrschaft im Grundgesetz und der Funktion der Parteien im Verfassungsstaat nach. Er setzt fundamental an: Demokratie ist

„government of the people by the people for the people“ (*Abraham Lincoln*). Das spiegeln die Staatsformbestimmungen des Grundgesetzes wider. Demokratie ist *Gemeinwille*, Republik will das *Gemeinwohl*, und indem das Recht (*rule of law*) Willen und Wohl zu verbindlichen Entscheidungen zusammenführt, ergibt sich der *Gemeinsinn*. Die Leistung der Zusammenführung und der „richtigen“ Entscheidung (*common sense*) erfolgt durch loyale Amtsträger („government by the people“). Es gibt drei Voraussetzungen für das Funktionieren des Verfassungsprinzips: *Diskurs*, *Politik* und *Entscheidungsträger*. *Diskurs* („government of the people“) ist die Meinungssammlung und Willensbildungsfunktion. *Politik* („for the people“) ist die Bildung stabiler Regierungen, Gesetzesvollzug, Verwaltungs- und Verfahrenskontrolle. Die *Entscheidungsträger* („by the people“) müssen ausgewählt, ausgebildet und effizient eingesetzt werden. Die Parteien haben dabei die Funktion des Kraftstoffs für den Motor des politischen Systems. Ihr Wirkmechanismus ist die Teilnahme an den geschilderten Funktionen. Sie wirken an der Willensbildung des Volkes mit (Art. 21 Abs. 1 GG, § 1 Abs. 1 PartG) (Diskurs). Dass ihr Geschäft die Politik ist, ist klar; § 1 Abs. 2 PartG allein erwähnt „das Politische“ fünf Mal. Und sie wirken bei der Aufstellung von Bewerbern für Wahlen mit (§ 1 Abs. 2 PartG). Insgesamt hat sich das Grundgesetz für das Modell der „Konkurrenzdemokratie“ entschieden. Sie ist ein politisches Wettbewerbsverfahren, in dem die verschiedenen Interessen gegeneinander antreten, in der Erwartung, dass sich einerseits das Programm und andererseits das Personal durchsetzt, dass den Bürgern größtmögliche Wohlfahrt beschert (S. 74). Pluralität und politischer Wettbewerb sind Grundvoraussetzungen demokratischer Herrschaft.

Näherhin gibt es keine Demokratie *ohne* Parteien (Kapitel IV, V). Was macht sie unverzichtbar? Im Diskurs ist die Bevölkerung auf Informationsbeschaffung durch Plattformbildung angewiesen. Das tun die Parteien. In der praktischen Politik bilden sie Fraktionen, stellen Bundeskanzler und Regierungen, kontrollieren sie als Oppositionsfraktionen, ermöglichen Kompromisse. Sie wählen und trainieren Entscheidungsträger, bereiten Wahlen vor und mobilisieren zur Wahl. Und warum funktioniert die Demokratie *mit* Parteien so schlecht? Gibt es für die Politik etwas „Tückischeres als die Parteien“ (*Simone Weil*, S. 106)? Der gemeinwohlorientierte Diskurs wird durch Gruppen- und Sonderinteressen verzerrt. „Tauschgeschäfte“ und Spenden bewirken das Gleiche; viele Meinungen finden durch die Parteienwanderung „zur Mitte hin“ keinen Ort. Die Politikerarbeit leidet unter Lobbyismus und Korruption. Die „Kartellbildung“ der Parteien führt zu „Marktversagen“, und Ämterpatronage beeinträchtigt die Qualität des Entscheidungspersonals. Gleiches gilt für die Abhängigkeit der Amtsträger von den Parteien. Man muss auf der „Liste“ stehen. Der „Drehtüreffekt“ verstärkt die Verklammerung von Politik und Wirtschaft. Das anschließende Kapitel VI fasst die Kritik der Parteienstaatlichkeit zusammen. Es ist das im Schwerpunkt ökonomisch-theoretische Kapitel. Wieso – fragt der Verfasser – kann die wettbewerbliche Interessenaggregation, die Vorstellung von der „Konkurrenzdemokratie“, nicht demokratiefördernd sein? Seine knappe Antwort lautet: Die

Fokussierung der Akteure auf das individuelle Interesse – den Eigennutz – führt dazu, dass das Gemeinwohl außer Blick gerät. Man kann auch sagen – obwohl der Verfasser dieses Beispiel aus *Bernard Mandevilles* „Bienenfabel“ (zuerst 1705) nicht heranzieht –, dass *private vices* eben nicht zu *public benefits* führen. Die Public-choice-Untersuchungen der Ökonomie setzen auf den tendenziell kurzfristigen materiellen individuellen Nutzen des Bürgers. Auf Gemeinsinn zu setzen, zahlt sich nicht aus. An diesem Rationalmodell übt der Verfasser Kritik. Die politischen Anreizsysteme unterstützten diese Orientierung der Bürger. Der Wettbewerb als Mechanismus der Interessenaggregation verstärkte den Eigennutz („Wir wollen Dein Bestes“) und füge egoistische Eigeninteressen hinzu. So sei aus der ursprünglichen Antiparteipartei „Die Grünen“, als sie dann „gewinnen und regieren wollte“, außerdem „an die Staatsknete“ heranwollte, eine „kreuznormale Partei“ geworden (S. 167). Schließlich funktioniere auch die Aggregation individueller Interessen zur Wohlfahrtsfunktion nicht. Das habe *Kenneth Arrow* (1951) nachgewiesen und die Entscheidung über den Sitz der deutschen Hauptstadt habe das gezeigt: Das Ergebnis habe letztlich von der Reihenfolge der Abstimmungen im Deutschen Bundestag abgehängen, nicht von den aggregierten Präferenzen der Abgeordneten (S. 174).

Nach der Diagnose wenden sich Kapitel VII und VIII einer möglichen Therapie zu. Zunächst verfolgt der Verfasser die Frage, ob eine Reform von Verfassungs- und Parteienrecht Abhilfe schaffen könne. Die Erwartungen des Lesers werden heruntergeschraubt: „Es scheint auf der Hand zu liegen, dass zwar nicht die Entfaltung der Demokratie, wohl aber die Entwicklung unseres gegenwärtigen politischen Systems weitgehend abgeschlossen, ihr Potenzial beinahe ausgeschöpft ist“ (S. 181). Es besteht eine tiefgreifende Diskrepanz zwischen Individualinteresse und Gemeinwohl. Die Staatspraxis steht im Widerspruch zum Gemeinwohl. Das gilt auch für Versuche der direkten Demokratie, weil auch hier die Parteien involviert sind. Es bleibt also nur die Entwicklung einer Demokratie ohne Parteien (Kapitel VIII). Sie bedarf eines alternativen Leitbildes. Pro-soziale, altruistische Präferenzen der Bürger müssen gefördert werden. Akteuren muss ein eigennütziger Zugang zur Politik erschwert werden, und es gilt, Institutionen zu schaffen, die die Ausnutzung sozial motivierten Verhaltens fördern. Es muss ein wertender Interessenausgleich durch die Akteure erfolgen. Die Bindung des Abgeordneten an organisierte Interessen ist zu lockern. Und das Bild der Akteure muss sich ändern: Gefragt ist nicht mehr der wettbewerbsstarke „politische Athlet“, der sein (Partei-)Interesse durchboxt, sondern sein Gegenbild, nämlich der kompromissbereite, unabhängige, vertrauenswürdige Richter, der die kluge Wertung der Interessen vornimmt. Deshalb muss eine reine Personalwahl Platz greifen, die ausdrücklich kein Spiegelbild der Bürgerschaft ist. So machen sich Parteien entbehrlich. Natürlich gibt es einige Bedingungen der Umsetzung des neuen Leitbildes. Sie geschieht evolutionär, im Kleinen (auf lokaler Ebene) beginnend, in kleinen Schritten, quasi als „demokratischer Experimentalismus“. Politik ist dann eher sachorientiert, nicht ausgerichtet auf die Durchsetzung individueller und Sonderinteressen. Die rechtlichen und

kulturellen Bedingungen, auch das Menschenbild geraten ins Blickfeld. Auch mögliche konkrete Instrumente der Umsetzung schlägt der Verfasser vor, wie z. B. die Einführung eines allgemeinen passiven Wahlrechts, so dass es keine Kandidaten mehr gibt und die Wahl einer Person unter dem „Schleier des Nichtwissens“ stattfindet (*John Rawls*).

Man hat es hier mit einer äußerst aktuellen und sehr übersichtlichen Arbeit zu tun. Sie ist konzentriert, entwickelt Diagnose und Reformvorschläge zur „Parteiendemokratie“ im Grunde aus sechs Begriffen, die das Gerüst der Ausführung tragen: Interessen, Wettbewerb, Aggregation (für die Konkurrenzdemokratie) und Diskurs, Politik und Entscheidungsträger (für die Kernaufgaben der Parteien). Es ist eine interdisziplinäre Arbeit in dem Sinne, dass die sozialwissenschaftlichen, näherhin ökonomischen Erkenntnisse die rechtswissenschaftlichen stützen und nicht dominieren. Es ist eine international vergleichende Arbeit in dem Sinne, dass die Probleme in eigentlich allen parteistaatlichen Demokratien (des Westens) auftauchen und von der dortigen Literatur auch aufgegriffen werden. Die Studien- und Lehrerfahrungen des Verfassers in England und den USA zählen sich aus. „Wieso also gibt es bislang keine befriedigenden Antworten auf diese Fragen (der Parteiendemokratie), warum wird nicht einmal eine Debatte darüber geführt, ob und wie die Dominanz der Parteien grundlegend reduziert werden kann oder was zu tun ist, um sie gar vollständig entbehrlich zu machen?“ (S. 129.)

So schlimm ist es allerdings um die Rechts- und Staats- sowie die politischen Wissenschaften in Deutschland nicht bestellt. Schreibt der Verfasser nicht selbst, dass bei der Analyse des heutigen Systems, „[...] das immerhin seit Jahrzehnten – in manchen Staaten gar seit Jahrhunderten – etabliert ist und dessen Entwicklung und Funktionsweise seither von Heerscharen von Wissenschaftlern untersucht und erklärt werden [...]“, empirische und epistemische Unsicherheiten auftauchen (S. 203)? So ist es in der Tat, und nicht nur in der Literatur! Es sei nur an die politische Praxis, etwa an die große Bundestags-Enquete „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ von 2002 (BT-Drs. 14/8900) oder die rheinland-pfälzische Enquete „Bürgerbeteiligung“ von 2012 (LT-Drs. 15/1300) erinnert. Die ganze Partizipationsdebatte wird doch von dem Wunsch gespeist, von den „verkrusteten Parteistrukturen“ loszukommen und die Parteien in Planungszellen, bei der Aufstellung von Bürgerhaushalten, in der Online-Beteiligung entbehrlich zu machen. Dies geschieht nicht nur auf lokaler Ebene: In Hamburg hat es mehrere erfolgreiche Volksentscheide auf Landesebene gegeben, nicht nur ohne, sondern gerade gegen die Parteien. Eine Rezension ist nicht der Platz für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Thesen der Arbeit. Wie man die Repräsentation im Parlament verbessern, „veredeln“ kann, haben schon *Gerhard Leibholz* in seinem Buch „Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems“ (1929/1959) und etwa *Hans Herbert von Arnim* in „Gemeinwohl und Gruppeninteresse“ (1977) gefragt, beide mit Kritik an den Parteien. Letzterer unter Zuhilfenahme ökonomischer Kategorien. Man kann nur hoffen, dass jeder Bundestagsabgeordnete sich verpflichtet weiß, seine „[...] Kraft dem Wohle des deutschen Vol-

kes [zu] widmen, seinen Nutzen [zu] mehren [...]“ (so der Amtseid des Bundespräsidenten, Art. 56 GG, des Bundeskanzlers und der Bundesminister) (S. 190). Aber bleibt das nicht ein Appell? Muss nicht die Arbeit an den soziokulturellen Bedingungen unserer Existenz und am Menschenbild ausgebaut und vertieft werden? (S. 202, 204).

Dass das getan werden muss, dazu hat der Verfasser – neben anderem – einen kräftigen Weckruf gegeben. Die Umsetzung wird Mühe kosten. „Überhaupt mag für manche das Ergebnis dieser Arbeit sein, dass letztlich am Parteienstaat, trotz aller Imperfektionen, doch kein Weg vorbeiführt – ein Ergebnis, dass glaubwürdiger ist, wenn man sich alle Mühe gegeben hat, einen Staat ohne Parteien zu ersinnen“ (S. 206). *Fabian Wittreck* sagt: „Begriffte man Demokratie als riskante Ordnung, so haben wir eigentlich nur die Wahl zwischen Irrwegen“ (Nachweis S. 214, Fn. 77). Das erinnert an *Winston Churchills* Diktum: „Demokratie ist die schlechteste aller Regierungsformen – abgesehen von all den anderen Formen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind“ (Rede vor dem Unterhaus, 11. November 1947).

Universitätsprofessor em. Dr. Ulrich Karpen, Hamburg

Sebastian Heer, Parlamentsmanagement – Herausbildungs- und Funktionsmuster parlamentarischer Steuerungsstrukturen in Deutschland vom Reichstag bis zum Bundestag. Droste Verlag, Düsseldorf 2015, 374 Seiten, geb., 59.– €.

Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG räumt dem Deutschen Bundestag Geschäftsordnungsautonomie ein. Dies beinhaltet nach allgemeiner Auffassung auch ein Selbstorganisationsrecht des Bundestages. Inhalt, Ratio und Ausformungen dieses Rechts sind – zumindest für den Kundigen – dermaßen evident, dass weitere Reflexionen dazu sich erübrigen. Nicht so für *Sebastian Heer*, der diese verfassungsrechtliche *sedes materiae* seines Sujets in seiner politikwissenschaftlichen Dissertation allerdings mit keinem einzigen Wort erwähnt. Nicht um das „verwaltungsmäßige“ Parlamentsmanagement geht es ihm (dazu: *Christian v. Boetticher*, Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle, 2002; *Heer* erwähnt die Parlamentsverwaltung immerhin sporadisch, z. B. S. 114, 127, 203, 205), sondern um das „politische“ Parlamentsmanagement, also das Management des Parlamentsbetriebs durch eigene und genuine politische Gremien (einem früheren Versuch einer „Parlamentslehre“, 1993, hrsg. von *Raban Graf v. Westphalen*, war kein Erfolg beschieden: dazu die kritische Besprechung des Rezensenten in: *Der Staat* 1994, 128). Als solche kommen nur „Gremien“ infrage, in denen alle Fraktionen vertreten sind, weil nur sie Aufgaben des Managements des gesamten Parlamentsbetriebs wahrnehmen können. Alle anderen wären nur für das Fraktionsmanagement oder das Koalitionsmanagement partikular zuständig. Als derartige Gremien identifiziert *Heer* zu Recht (wenn auch ohne nähere Begründung) Präsidium (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG, § 5 GO-BT), Ältestenrat (§ 6 GO-BT) und Parlamentarische Geschäftsführer mit absteigender formeller, aber aufsteigender informeller Regelungskompetenz. Sich gezielt und vertieft zu fragen, wo derart machtvolle