

JAN KEESEN

Demokratische Intermediäre

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

20

Mohr Siebeck

Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von

Patrick Hilbert, Julian Krüper und Arne Pilniok

20



Jan Keesen

Demokratische Intermediäre

Eine Neubestimmung der verfassungsrechtlichen
Aufgabe von Parteien und politischen Vereinigungen
bei der politischen Willensbildung

Mohr Siebeck

Jan Keesen, geboren 1995; Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Wiesbaden und an der Queen's University School of Law, Kingston (Ontario); 2018 Erste Juristische Prüfung; 2019 M.A. Wirtschaftswissenschaften; 2018–22 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Empirische Rechtsforschung und Rechtsökonomik der EBS Universität für Wirtschaft und Recht; 2021 Visiting Doctoral Researcher an der NYU School of Law, New York City; 2022–24 Rechtsreferendariat am LG Wiesbaden; 2024 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2025 Promotion; Rechtsanwalt in Köln.
orcid.org/0009-0005-9439-5684

ISBN 978-3-16-164900-4/eISBN 978-3-16-164901-1

DOI 10.1628/978-3-16-164901-1

ISSN 2626-4412/eISSN 2626-4420 (Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Jan Keesen.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Meinen Eltern und Julia

Vorwort

Es bedarf einer gehörigen Portion Optimismus, um sich in dieser Zeit wissenschaftlich mit politischen Institutionen und vor allem mit Parteien und politischen Vereinigungen zu beschäftigen. Zu gering erscheinen die Erfolgsaussichten politischer Innovation in einer Zeit, in der sich Demokratie eher zurück als nach vorne entwickelt. Dennoch ist die Beschäftigung mit der Frage, wie sich Menschen politisch engagieren, warum sie dies tun und welche Erwartungen und Wünsche sie dabei haben, für das Funktionieren menschlichen Zusammenlebens unerlässlich. Daher braucht es nicht nur wissenschaftliches Durchhaltevermögen, sondern auch Leidenschaft für das Entstehen für Demokratie, um sich mit einem Forschungsprojekt über Parteien und politischen Vereinigungen zu befassen.

Zahlreiche Wegbegleiterinnen und Wegbegleiter haben dabei Hilfe geleistet, sodass schlussendlich aus vielen halbgaren und konfuse Ideen ein Stück Wissenschaft geworden ist. Allen voran ist mein Doktorvater *Prof. Dr. Emanuel V. Towfigh* zu nennen, der mir zum akademischen Vater im besten Sinne dieses Wortes geworden ist. Er hat mir in der Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl und als Doktorand mannigfaltige Chancen eröffnet, die ich allein niemals hätte ergreifen können. Seine unerschütterliche Warmherzigkeit und sein uneigennütziger Wille zur stetigen Förderung lassen mich noch heute beeindruckt zurück. *Prof. Dr. Niels Petersen* hat nicht nur das Zweitgutachten erstellt, sondern mich auch darüber hinaus in vielerlei Hinsicht gefördert. Hervorzuheben ist daneben *Dr. Jacob Ulrich*, in dem ich in meiner Dissertationszeit nicht nur einen Freund fürs Leben gefunden habe, sondern auch einen fachlichen Sparringspartner, von dessen Input diese Arbeit über ihre gesamte Entstehungsdauer profitiert hat – nicht wenige Ideen von ihm sind in die Arbeit eingeflossen. Komplettiert durch die restlichen Protagonistinnen und Protagonisten rund um *Julian Luckey*, *Dr. Alexander Gleixner*, *Jan Zepf*, *Julia Schönemann* und *Vera Herting* war das „Lehrstuhl & Friends“-Team die ideale Mannschaft, um sich wissenschaftlich wie persönlich weiterentwickeln zu können. Wichtige Impulse verdanke ich daneben dem Arbeitskreis Junge Wissenschaft Recht und Politik, vor allem *Dr. Samira Akbarian*, *Dr. Max Erdmann*, *Dr. Sven Jürgensen* und *Dr. Laura Wanner*. Teile dieser Arbeit sind schließlich an der *NYU School of Law* entstan-

den, wo ich als *Visiting Doctoral Researcher* von dem akademischen Weitblick und der rechtswissenschaftlichen Finesse von *Prof. Joseph H. H. Weiler* und *Prof. Mattias Kumm* profitieren konnte. Auch hatte ich das Privileg, dort auf *Dr. Aurelia Birne*, *Dr. Tristan Radtke*, *Dr. Cathrine Craemer* und *Jan-Philipp Graf* zu treffen, die meine Zeit in New York fachlich und menschlich bereichert haben. Nicht nur diesen Abschnitt meiner Promotionszeit hat die *Studienstiftung des deutschen Volkes* durch ein Promotionsstipendium gefördert, wofür ich mich herzlich bedanken möchte. In Wiesbaden habe ich schließlich viele Teile meiner Arbeit im Promovierendenkolloquium der *EBS Law School* vorstellen können, dessen Teilnehmerinnen und Teilnehmer mir zahlreiche kreative Denkanstöße gegeben haben.

Ganz besonders gilt mein Dank aber meinen Eltern, *Karin* und *Wilhelm Keesen* sowie meiner Partnerin *Julia Weber*, ohne deren uneigennützig und vorbehaltlose Förderung dieses Buch nie hätte geschrieben werden können und die mit mir alle Höhen und Tiefen dieser aufreibenden Phase durchgestanden haben. Ihnen soll meine Dissertation gewidmet sein.

Köln, im Februar 2026

Jan Keesen

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
1. Kapitel: Einführung	1
§ 1 Forschungsprogramm und Lesehinweise	1
§ 2 Motivation	5
§ 3 Methodik	9
2. Kapitel: Demokratie und politische Willensbildung	15
§ 4 Demokratie als Herrschaft der Bürger und ihrer Interessen	15
§ 5 Politische Willensbildung als Demokratieprozess	50
3. Kapitel: Parteien und politische Vereinigungen als demokratische Intermediäre	75
§ 6 Was sind demokratische Intermediäre?	75
§ 7 Funktionen und organisatorische Charakteristika	83
§ 8 Parteien als demokratische Intermediäre	111
§ 9 Politische Vereinigungen als demokratische Intermediäre	169
§ 10 Das Verfassungsrecht der demokratischen Intermediäre	200
4. Kapitel: Neubestimmung der verfassungsrechtlichen Aufgabe demokratischer Intermediäre	207
§ 11 Demokratische Intermediäre im „Realitätscheck“: Überforderung und Siegeszug	207
§ 12 Demokratische Intermediäre in der Gesellschaft der Singularitäten	235
§ 13 Leitlinien eines neuen Verfassungsverständnisses	251
Zusammenfassung in Thesen	267

Literaturverzeichnis	269
Stichwortverzeichnis	299

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
1. Kapitel: Einführung	1
§ 1 Forschungsprogramm und Lesehinweise	1
§ 2 Motivation	5
I. Ansatz	5
II. Limitationen	7
§ 3 Methodik	9
I. Rechtsdogmatik und Leitbilder	9
II. Rechtsökonomik	10
1. Rechtsdogmatik und <i>rational choice</i>	10
2. Erklärungskraft zur Analyse des politischen Betriebs	11
a) Beschreibungspotentiale	11
b) Voraussetzungen für die Analyse	13
2. Kapitel: Demokratie und politische Willensbildung	15
§ 4 Demokratie als Herrschaft der Bürger und ihrer Interessen	15
I. Demokratie als wettbewerbliche Interessenaggregation	16
1. Interessen	16
2. Aggregation	17
3. Wettbewerb	17
II. Legitimation von Demokratie als Selbstherrschaft der Bürger	19
1. Staatsgewalt als Legitimationsobjekt	19
2. Bürger als Legitimationssubjekt	20
a) Volk und Bürger	20
b) Mehrheitsprinzip als Entscheidungsregel	23
c) Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für den Bürgerstatus	25

3. Legitimationsvermittlung	28
a) Input-Legitimation und personelle Legitimation	29
aa) Modell der Input-Legitimation	29
bb) Ausgestaltung im Herrschaftssystem des Grundgesetzes	29
(1) Repräsentation als Legitimationsvorgang	30
(2) Ausgestaltung des Repräsentationsverhältnisses	30
(3) Andere Möglichkeiten zur Partizipation	32
cc) Input-Legitimation heißt personelle Legitimation	33
dd) Subjektiv-rechtliche Absicherung	33
ee) Fazit: Konsistentes System der Input-Legitimation im Grundgesetz	35
b) Output-Legitimation und sachlich-inhaltliche Legitimation	35
aa) Modell der Output-Legitimation	35
(1) Grundannahmen	35
(2) Output-Legitimation und Gemeinwohl	36
(3) Mechanismus der Gemeinwohldefinition	36
(a) Definitionsgrundlage: Interessen oder Erkenntnis	36
(b) Definitionsbefugnis: Selbst- oder Fremdbestimmung	37
(c) Definitionsinhalt	38
(d) Zwischenfazit: Gemeinwohldefinition als Interessenaggregationsvorgang	42
bb) Ausgestaltung im Herrschaftssystem des Grundgesetzes	42
(1) Output-Legitimation als sinnvolles Legitimationsverständnis	43
(2) Grundrechtsgebundenheit als Rahmen	43
(3) Wahlen als Verfahren zur Interessenentdeckung	44
(4) Fremddefinition des Gemeinwohls durch Abgeordnete	44
(5) Amtsbegriff als Instrument zur Missbrauchsverhinderung	45
cc) Output-Legitimation heißt sachlich-inhaltliche Legitimation	46
dd) Subjektiv-rechtliche Absicherung	46
(1) Sicherung des Rahmens durch Verfassungsgerichte	46
(2) Kein Verfahren zur Überprüfung von Interessenkongruenz	47
(3) Keine subjektiv-rechtliche Absicherung des Amtsbegriffs	48
ee) Fazit: Unvollständige Verwirklichung von Output- Legitimation im Grundgesetz	49
c) Bedürfnis zusätzlicher inhaltlicher Legitimation der Legislative?	49

§ 5 Politische Willensbildung als Demokratieprozess	50
I. Begriffsbestimmung	51
II. Politische Willensbildung als Prozess	53
1. Bildung von Interessen in der Gesellschaft	53
a) Ablauf der Interessenbildung	53
b) Aufgabe des (Verfassungs-)Rechts	55
2. Transmission von Interessen von der Gesellschaft zum Staat	56
a) Ablauf der Transmission	56
b) Funktionen der Transmission	56
aa) Partizipationsfunktion	56
bb) Ermittlungsfunktion	58
cc) Aggregationsfunktion	59
dd) Komplexitätsreduktionsfunktion	59
c) Aufgabe des (Verfassungs-)Rechts	60
3. Implementierung von Entscheidungen auf Grundlage von Interessen	61
a) Ablauf der Implementierung	61
b) Aufgabe des (Verfassungs-)Rechts	61
III. Inhaltliche Übereinstimmung zur Dogmatik des Bundesverfassungsgerichts	62
1. Gesellschaftliche Willensbildung	63
2. Staatliche Willensbildung	66
3. Interaktion von staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre	67
a) Parlamentswahl	68
b) Wechselwirkung	70
IV. Fazit	72
 3. Kapitel: Parteien und politische Vereinigungen als demokratische Intermediäre	 75
§ 6 Was sind demokratische Intermediäre?	75
I. Rolle von Intermediären bei der politischen Willensbildung	75
1. <i>linkage</i>	76
2. Intermediäre als <i>agents</i>	78
3. Zwischenfazit: Intermediäre als „Serviceorganisationen“	81
§ 7 Funktionen und organisatorische Charakteristika	83
I. Funktionale Analyse von Parteien und politischen Vereinigungen	83
1. Konkrete Analyseaufgabe	83
2. Funktionen und organisatorische Charakteristika als Leitbild	83
II. Politische Parteien als demokratische Intermediäre	85

1. Funktionen	85
a) Diskurs	85
aa) Willensbildung und Vermittlung	86
bb) Integration und Partizipation	88
b) Entscheidungsträger	89
aa) Rekrutierung	89
bb) Überwachung	90
c) Politik	91
aa) Regierung und Herrschaft	92
bb) Innovation und Kontinuität	93
2. Organisatorische Charakteristika	93
a) Allzweckorganisationen	93
b) Systeminterne Umsetzung	95
aa) Zugangsmechanismus: Wahlen	95
bb) Ziel: Kontrolle von politischer Macht	97
c) Mitgliederorganisationen?	98
III. Politische Vereinigungen als demokratische Intermediäre	99
1. Funktionen	99
a) Diskurs	100
aa) Willensbildung und Vermittlung	100
bb) Integration und Partizipation	102
b) Entscheidungsträger?	102
c) Politik	103
2. Organisatorische Charakteristika	104
a) Ein-Zweck-Organisationen	104
b) Systemexterne Umsetzung	106
aa) Zugangsmechanismus: Aufbau eines Interaktionsverhältnisses	107
bb) Ziel: Beeinflussung von Amtsträgern	108
c) Mitgliederorganisationen?	109
IV. Ergebnis	110
§ 8 Parteien als demokratische Intermediäre	111
I. Definition	111
1. Aggregationselement	112
2. Inhaltselement	114
3. Partizipationselement	114
4. Organisationselement	116
II. Intermediarität: Konstituierung als politische Institution	116
1. Parteien zwischen Staat und Gesellschaft?	117

a) Verortung von Parteien	117
b) Sinn der Unterscheidung	120
c) Spezifische Probleme bei Anwendung auf Parteien	121
2. Gesellschaftliche Akteure mit Mächtigkeit im Staat	122
a) Gesellschaftliche Akteure	122
aa) Grundrechtsträgerinnen	123
bb) Ausrichtung auf Eigennutz	125
cc) Tendenzorganisationen	127
b) Mächtigkeit im Staat	128
aa) Staatliche Machtstellung	129
bb) Übertragung von Aufgaben	131
(1) Wahrnehmung von demokratienotwendigen Aufgaben	132
(2) Rechtsnatur	134
(a) Ansätze in der Literatur	134
(b) Status der Öffentlichkeit	136
(3) Inhalt	138
(a) Wahlvorbereitungsorganisationen	139
(b) Permanente Gestaltung der Willensbildung	140
cc) Einhegung von Macht durch Recht	142
c) Ergebnis	145
III. Verfassungsrechtlicher Status	145
1. Fundament in Art. 21 GG	147
a) Aufgabenübertragung und Einrichtungsgarantie	147
b) Subjektive Rechte	147
aa) Freiheit	148
bb) Gleichheit	149
cc) Gerichtliche Geltendmachung	152
c) Pflichten	152
aa) Pflicht zur innerparteilichen Demokratie	153
bb) Rechenschaftspflicht	154
cc) Staatsfreiheit	154
dd) Verpflichtung zu demokratischen Grundsätzen?	157
d) Zwischenfazit	157
2. Bezüge zur Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG)	158
a) Subjektive Rechte	158
aa) Wahlteilnahme	158
bb) Ausgestaltung des Wahlsystems	158
cc) Intensivierung der Rechte aus Art. 21 GG	159
b) Pflichten	159
aa) Wahlteilnahme	159

bb) Handlungsleitende Wirkung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG . . .	160
cc) Monopolverbot	161
(1) Politische Willensbildung	162
(2) Bei der Parlamentswahl	162
c) Zwischenfazit	163
3. Bezüge zur Kontrolle von Amtsträgern (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) . .	163
a) Recht zur Fraktionsbildung	164
b) Entsendung parteigebundener Parlamentarier	166
c) Begrenzung des Einflusses	168
4. Zusammenfassung	168
<i>§ 9 Politische Vereinigungen als demokratische Intermediäre</i>	<i>169</i>
I. Definition	169
1. Aggregationselement	170
2. Inhaltselement	172
3. Partizipationselement	173
4. Organisationselement?	175
II. Intermediarität: Konstituierung als politische Institution	175
1. Politische Vereinigungen zwischen Staat und Gesellschaft?	176
a) Neokorporatismus-Debatte	176
b) Problematik der Erfassbarkeit von Zwischenprozessen	177
2. Politische Vereinigungen als gesellschaftliche Akteure mit Einfluss auf den Staat	179
a) Gesellschaftliche Akteure	179
aa) Grundrechtsträgerinnen	179
bb) Verzerrte Interessenvertretung	180
b) Einfluss auf den Staat	181
aa) Machtstellung gegenüber dem Staat	182
bb) Keine Übertragung von Aufgaben	183
cc) Keine Einhegung von Macht durch Recht?	186
c) Zwischenergebnis	187
III. Verfassungsrechtlicher Status	187
1. Fundament in Art. 9 GG	188
a) Keine Einrichtungsgarantie	188
b) Subjektive Rechte	189
aa) Gründungs- und Bestandsfreiheit	189
bb) Gleichheit?	191
c) Pflichten?	191
aa) Inhaltliche Anforderungen	192
bb) Innere Ordnung	192

d) Zwischenergebnis	193
2. Keine Wirkung des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	194
3. Bezüge zum freien Mandat der Abgeordneten, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	194
a) Vertreter des ganzen Volkes	194
b) An Aufträge und Weisungen nicht gebunden	196
c) Nur ihrem Gewissen unterworfen	197
d) Zwischenergebnis	198
4. Zusammenfassung	199
<i>§ 10 Das Verfassungsrecht der demokratischen Intermediäre</i>	<i>200</i>
I. Parteien als omnipräsente Intermediäre	201
II. Politische Vereinigungen als verfassungsrechtliche Fremdkörper	203
III. Verhältnis der Akteure	204
IV. Zwischenergebnis: Rechtliche Zusammenhangslosigkeit der Intermediäre	206
 4. Kapitel: Neubestimmung der verfassungsrechtlichen Aufgabe demokratischer Intermediäre	 207
<i>§ 11 Demokratische Intermediäre im „Realitätscheck“: Überforderung und Siegeszug</i>	<i>207</i>
I. „Überforderung“ der Parteien	208
1. Diskurs	209
a) Wahlabstimmungen	211
b) Generelle Ungeeignetheit der Interessenidentifizierung	214
c) Zwischenergebnis: Ungenügende Wahrnehmung der Diskurs-Funktionen	217
2. Entscheidungsträger	218
a) Auswirkungen der Personalisierung	218
b) Rückzug auf die Selektion von Entscheidungsträgern	219
c) Zwischenergebnis: Konzentration auf die Wahrnehmung der Entscheidungsträger-Funktionen	221
3. Politik	221
a) Problem der Responsivität	222
b) Folge: Aufstieg der <i>party in public office</i>	222
c) Zwischenergebnis: Ungenügende Wahrnehmung der Politik-Funktionen	223
II. „Siegeszug“ der politischen Vereinigungen	224
1. Lückenfüllerinnen	224

a) Partizipationsvehikel erster Klasse	224
b) Übernahme von Parteifunktionen	225
2. Informationslieferantinnen	227
3. Limitationen bei der Aufgabenwahrnehmung	229
a) Gruppenbildung	230
b) Innerverbandliche Aggregation	230
c) Effektiver Einfluss der aktiven Vereinigungen	233
<i>§ 12 Demokratische Intermediäre in der Gesellschaft der Singularitäten</i>	235
I. Das „goldene Zeitalter“ der Parteien	235
1. Demokratische Intermediäre im Jahrhundert der Massenpolitik	235
2. Verfassungsrechtliche Implikationen	237
II. Diffusion der politischen Interessen aufgrund von Singularisierung	237
1. Singularisierung als gesellschaftlicher Megatrend	237
2. Diffusion der Wählerinteressen	239
3. Folge: Politische Fragmentierung	241
4. Verfassungsrechtliche Implikationen	242
III. Parteien als strukturell Benachteiligte	243
1. Reaktion auf die Interessendiffusion	243
2. Ausweichbewegungen als Konsequenz	244
3. Verfassungsrechtliche Implikationen	247
IV. Politische Vereinigungen als Profiteure der Entwicklung	248
1. Reaktion auf die Interessendiffusion	248
2. Siegeszug als Konsequenz	249
3. Verfassungsrechtliche Implikationen	251
<i>§ 13 Leitlinien eines neuen Verfassungsverständnisses</i>	251
I. Demokratische Intermediäre als Ordnungsbegriff	254
II. Demokratische Intermediäre als „kritische Infrastruktur“	256
1. Auswirkungen auf die Demokratiekonzeption	256
a) Demokratische Freiheit als Assoziationsfreiheit	256
b) Transmission durch Wahl und Wechselwirkung	257
c) Legitimationsvermittlung durch Input und Output	259
2. Aufgabenübertragung an demokratische Intermediäre	261
III. Zusammenwirken von Parteien und politischen Vereinigungen	261
1. Arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung	262
a) Funktionsaufteilung	262
b) Legitimationsmodi	263
c) Transmissionsmechanismen	263
2. Entidealisierung der Parteienrolle	264
3. Einhegung der Rolle politischer Vereinigungen	264

Zusammenfassung in Thesen	267
Literaturverzeichnis	269
Stichwortverzeichnis	299

1. Kapitel

Einführung

§ 1 Forschungsprogramm und Lesehinweise

Ziel der Arbeit ist es, eine übergreifende verfassungsrechtliche Theorie der demokratischen Intermediäre zu entwickeln. Dies erscheint angesichts zunehmender Defiziterfahrungen mit Politik und mit Demokratie als Herrschaftssystem zwingend, diese Motivation ist in § 2 näher erläutert. In § 3 werden die methodischen Zugänge dargestellt. Im Anschluss daran ist die Arbeit in drei inhaltliche Hauptteile unterteilt:

Der mit „2. Kapitel“ überschriebene Hauptteil legt die Grundsteine für die Arbeit. Dies ist erforderlich, da das hier vorgeschlagene Modell demokratischer Intermediäre auf einem Verständnis von Demokratie und politischer Willensbildung fußt, das nicht der vorherrschenden Auffassung in der Staatsrechtslehre entspricht. Im 2. Kapitel wird daher für eine alternative Sichtweise auf Demokratie und politische Willensbildung geworben.

Dies betrifft zum einen die Sichtweise auf die Demokratiekonzeption des Grundgesetzes. Für das hier vorgeschlagene Modell ist die Grundüberzeugung zentral, dass staatliche Entscheidungen nur dann legitim sind, wenn sie sich *inhaltlich* auf die Interessen der Bürgerinnen¹ zurückführen lassen. Nicht ausreichend ist nach der hiesigen Vorstellung, dass Entscheidungen durch Repräsentantinnen getroffen werden, die von den Bürgern frei bestimmt worden sind. § 4 wirbt daher für eine Lesart der grundgesetzlichen Demokratiekonzeption, bei der es neben Elementen der Input-Legitimation maßgeblich auch auf Elemente der Output-Legitimation ankommt.

Außerdem legt diese Arbeit eine eigene Vorstellung davon dar, was das Grundgesetz unter „politischer Willensbildung“ versteht. Von der herrschenden Auffassung wird diese in der Regel in gesellschaftliche und staatliche Willensbildung unterteilt; diese beiden „Räume“ der Willensbildung berühren sich nach der überkommenen Vorstellung in der Regel nicht. Vorliegend wird für ein anderes

¹ Die Arbeit verwendet nicht durchgängig das generische Maskulinum, sondern nutzt wie im angloamerikanischen Raum gebräuchlich (nicht streng) abwechselnd die männliche sowie die weibliche Form.

Verständnis plädiert, nach dem es für eine funktionierende politische Willensbildung gerade erforderlich ist, dass gesellschaftliche und staatliche Willensbildung durch die „Transmission“ von Interessen von der gesellschaftlichen in die staatliche Sphäre verbunden werden. Dies ist der Ausgangspunkt zur Analyse demokratischer Intermediäre, da diese bei der politischen Willensbildung und insbesondere bei der Verknüpfung von gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung aktiv werden.

Die Leserin, der diese Zugänge zu Demokratie und politischer Willensbildung intuitiv und überzeugend erscheinen, kann auf eine Lektüre des 2. Kapitels gestrost verzichten. Sie wird in den Folgekapiteln immer dort konkrete Verweise auf das „Grundlagenkapitel“ finden, wo sie zur Erläuterung eines Konzeptes erforderlich sind. Einen Mehrwert bietet das 2. Kapitel für den Leser, welcher der Auffassung anhängt, dass dem Grundgesetz ein rein input-orientiertes Legitimationskonzept zugrunde liegt sowie Staat und Gesellschaft zwei voneinander abgegrenzte und streng zu unterscheidende Teilsysteme darstellen. Er wird durch die Lektüre der Kapitel nachvollziehen können, warum die Arbeit in der Folge intermediäre Organisationen als so zentral für das Funktionieren von Demokratie und politischer Willensbildung ansieht.

Der mit „3. Kapitel“ überschriebene Hauptteil stellt das analytische Kernstück der Arbeit dar. Hier wird ein übergreifendes Verständnis von demokratischen Intermediären als „kritische Infrastruktur“² der Demokratie hergeleitet. Exemplarisch werden Parteien und politische Vereinigungen als Untersuchungsobjekte herausgegriffen, deren verfassungsrechtliche Rolle als demokratische Intermediäre wird näher untersucht.

In § 6 wird zunächst der Zweck von intermediären Organisationen in der Demokratie abstrakt beschrieben. Nach dem dort vorgestellten Verständnis sind die Intermediäre „Serviceorganisationen“, die in komplexen und großen Gemeinwesen Vereinfachungsleistungen bei der politischen Willensbildung übernehmen. Warum demokratische Intermediäre diesen Zweck allgemein erfüllen können, wird anhand des politikwissenschaftlichen Konzepts der *linkage*-Organisationen sowie des politökonomischen Konzepts der *agents* erklärt.

§ 7 bezieht diesen allgemein hergeleiteten Zweck der intermediären Organisationen sodann auf die beiden Akteurinnen, die in der Arbeit näher analysiert werden: Parteien und politische Vereinigungen. Hierzu werden die Funktionen der beiden Akteurinnen dargelegt – bei den Parteien kann auf die weit entwickelten Erkenntnisse der Parteienfunktionslehre zurückgegriffen werden, wohingegen bei den politischen Vereinigungen ein Funktionenkatalog erst entwickelt werden

² Vgl. J.-W. Müller, *Democracy's critical infrastructure, Philosophy and Social Criticism* 47 (2021), S. 269, 269 ff.

muss. Dabei wird deutlich werden: Obwohl beide Organisationstypen ganz ähnliche Funktionen verfolgen, sind die organisatorischen Charakteristika der Intermediäre grundverschieden. Dies hat zur Folge, dass obwohl Parteien und politische Vereinigungen ähnliche Zwecke verfolgen sollen, aufgrund ihrer unterschiedlichen organisatorischen Charakteristika individuelle Vor- und Nachteile bei der Funktionserfüllung bestehen. So wird gezeigt werden, dass Parteien auf systeminternen Einfluss angelegte Allzweckorganisationen sind, während politische Vereinigungen auf systemexternen Einfluss ausgehende Ein-Zweck-Organisationen sind. Diese Unterscheidung wird von ganz zentraler Bedeutung für die nachfolgende verfassungsrechtliche Einordnung sein.

Eben diese verfassungsrechtliche Einordnung wird in den beiden folgenden Kapiteln weiter herausgearbeitet: In § 8 wird dargelegt, was eine politische Partei nach der grundgesetzlichen Definition ist und warum Parteien eine rechtlich exponierte Stellung einnehmen. Die Stellung der Parteien im Grundgesetz resultiert nach der hier vertretenen Auffassung darin, dass diese als omnipräsente Akteure bei der politischen Willensbildung wahrgenommen werden. Es wird gezeigt, dass dies für die Parteien Vor- und Nachteile hat: Einerseits erhalten sie einen ausdifferenzierten Katalog an Rechten, andererseits werden sie durch weitreichende Pflichtenbestimmungen eingehegt.

In § 9 wird sodann dargelegt, was nach der (verfassungs-)rechtlichen Definition politische Vereinigungen sind und welche Rolle diese rechtlich als demokratische Intermediäre einnehmen. Dabei wird deutlich werden, dass die Stellung der politischen Vereinigungen gerade umgekehrt ist zu jener der Parteien: Sie werden im Verfassungsrecht als Fremdkörper behandelt. Dies hat die umgekehrten Auswirkungen: So werden politische Vereinigungen vom Verfassungsrecht weitgehend rechtlos gestellt, allerdings wird ihre Aktivität auch nicht durch Pflichtenstellungen eingeschränkt, sodass sie insgesamt weniger rechtlich reguliert und damit freier agieren.

§ 10 fasst schließlich die im 3. Kapitel gewonnenen Erkenntnisse zusammen, indem es die Sicht nicht nur auf Parteien oder politische Vereinigungen als individuelle Akteurinnen verengt, sondern demokratische Intermediäre allgemein aus verfassungsrechtlicher Sicht betrachtet. Hierbei wird deutlich, dass weil Parteien als die prädominanten Akteure bei der politischen Willensbildung angesehen werden und politische Vereinigungen im Verfassungsrecht ein Fremdkörper sind, es auch nicht zu einer sinnvollen Ergänzung der Aktivitäten beider Akteure kommt, sondern sie bloß nebeneinander existieren und sich in ihren Wirkungen sogar gegenseitig behindern.

Die Abschnitte des 2. Kapitels werden für unterschiedliche Leserinnen interessant sein: Während die in § 6 und § 7 dargestellten Ansätze vor allem für theoretisch interessierte Leserinnen fruchtbar sein können, sind § 8 und § 9 vor allem

an die Verfassungsrechtler unter den Lesern gerichtet. Eine Zusammenführung der in den Abschnitten aufgestellten Thesen bietet sodann § 10, von dem aus sich die Leserin das gesamte Kapitel ebenfalls erschließen kann.

Der im 2. Kapitel analysierte, durchaus unbefriedigende *status quo* wird im 3. Kapitel einer kritischen Beurteilung unterzogen. Ziel dieses Kapitels ist es, darzulegen, wie es zu der vorherrschenden verfassungsrechtlichen Stellung von Parteien und politischen Vereinigungen kam, warum diese heute nicht mehr zeitgemäß ist und was getan werden kann, um den verfassungsrechtlichen Umgang mit demokratischen Intermediären fortzuentwickeln.

In § 11 wird untersucht, ob sich die prominente rechtliche Stellung der Parteien auch darin niederschlägt, dass diese in der Praxis die bestimmenden Akteure bei der politischen Willensbildung sind. Hierbei wird festgestellt, dass sich die Parteien mittlerweile auf die Rekrutierung politischen Personals, also ihre „Entscheidungs-träger“-Funktion konzentriert haben und insbesondere ihre Vereinfachungsleistungen bei der Transmission von Interessen aus der gesellschaftlichen in die staatliche Sphäre nicht mehr ausreichend wahrnehmen. Es wird aufgezeigt, dass in diese von den Parteien offen gelassene Lücke die politischen Vereinigungen treten, die als Lieferantinnen für Informationen über die Interessen von Bürgern auftreten. Die insoweit Ersetzung der Parteien hat zu einem nicht unproblematischen „Siegeszug“ der Vereinigungen geführt, die aufgrund ihrer organisatorischen Charakteristika die Interessentransmission anders wahrnehmen als Parteien.

Eine Begründung für den Rückzug der Parteien und den damit einhergehenden Siegeszug der politischen Vereinigungen liefert § 12. Dort wird aufgezeigt, dass das Grundgesetz aus dem „goldenen Zeitalter der Massenpolitik“³ stammt, in dem es wegen der damals vorherrschenden Segmentierung der Gesellschaft Parteien ohne weiteres möglich war, gleichgerichtete Milieuinteressen ihrer Wählergruppen zu vertreten. Dieser Zustand herrscht jedoch wegen der Singularisierung der Gesellschaft nicht mehr vor, vielmehr macht sich die Verteilung der Interessen der Bürger nicht mehr an statischen Milieus fest. In dem Abschnitt wird verdeutlicht, dass durch diese soziologischen Prozesse Parteien wegen ihrer organisatorischen Charakteristika strukturell benachteiligt werden, für politische Vereinigungen diese Entwicklung hingegen eher vorteilhaft ist.

Schließlich zeigt § 13 auf, wie das Recht auf diese weitreichenden gesellschaftlichen Veränderungen reagieren kann. Es wird vorgeschlagen, den Begriff der demokratischen Intermediäre als verfassungsrechtlichen Begriff fruchtbar zu machen, um die Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung nicht mehr nur Parteien, sondern auch anderen Intermediären zu überantworten. Es

³ P. Mair, *Ruling the Void*, S. 78.

wird vorgeschlagen, dass auch im Verfassungsrecht ein Verständnis vorherrschen soll, das Intermediäre als „kritische Infrastruktur“ der Demokratie begreift und sie deshalb mit Rechten, aber auch Pflichten ausstattet. Es wird aufgezeigt, dass Parteien und politische Vereinigungen ihre Rolle als kritische Infrastruktur am besten dann ausüben können, wenn sie ihre (ähnlichen) Funktionen arbeitsteilig und nicht bloß nebeneinander ausüben. In § 14 schließt die Arbeit mit einer Zusammenfassung in Thesen.

Das 3. Kapitel ist für diejenigen Leserinnen interessant, die über den verfassungsrechtlichen *status quo* hinausdenken wollen und die sich die Frage stellen, wie man den Defiziterfahrungen, die Menschen mit Politik machen, konstruktiv und unter der Einbeziehung von demokratischen Intermediären begegnen kann. Es möchte Impulse setzen für eine Weiterentwicklung der Verfassung, für eine Anpassung an geänderte gesellschaftliche Bedingungen.

§ 2 Motivation

I. Ansatz

Wie organisieren Menschen ihr Zusammenleben? Diese Frage stellt sich die Rechtswissenschaft nicht nur generell, sondern in besonderem Maße, wenn sie sich mit der rechtlichen Ausgestaltung des politischen Systems und der Demokratie auseinandersetzt. Dabei wird die Frage, wie das politische System rechtlich ausgestaltet ist, immer wichtiger, weil Demokratie nicht mehr selbstverständlich als leistungsfähige Staatsform angesehen wird. Wurde in den 1990er-Jahren noch das „Ende der Geschichte“ ausgerufen,⁴ weil sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die liberale Demokratie scheinbar als überlegene Regierungsform erwiesen hatte, kann hiervon heute keine Rede mehr sein: Mit der Demokratie in Deutschland sind nach einer repräsentativen Studie der Bertelsmann-Stiftung aus dem Jahr 2019 nur noch 57,3 % zufrieden, wohingegen die Zufriedenheit in den ostdeutschen Flächenländern nur um 40 % liegt.⁵ Begünstigt wird diese Erosion des Vertrauens in die Demokratie davon, dass Menschen politische Institutionen nicht mehr für leistungsfähig halten – 43,2 % der Deutschen vertrauen den Institutionen nur „teils-teils“, 21,5 % gar nicht oder nur

⁴ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*.

⁵ S. T. Mannewitz/E. Vollmann, *Muster regionaler Demokratieunterstützung*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Schwindendes Vertrauen in Politik*, S. 22, 45. Die anderen Befragten sind mit der Demokratie in Deutschland teils-teils (29, 1 % bzw. ca. 39 % für die ostdeutschen Flächenländer) oder gar nicht bzw. wenig zufrieden (13,7 % bzw. ca. 21 % für die ostdeutschen Flächenländer).

wenig.⁶ Hierbei sind es vor allem die Parteien, die regelmäßig Schlusslicht in Befragungen über Institutionenvertrauen sind: Nach der genannten Studie haben nur 8,6 % der Befragten großes oder sehr großes Vertrauen in Parteien, viele sind hinsichtlich ihrer Bewertung gespalten (54,9 %), über ein Drittel (36,5 %) der Befragten vertraut Parteien jedoch überhaupt nicht oder nur in geringem Maße.⁷

In diesem fragilen Umfeld entstehen Alternativmodelle wie die in Ungarn ausgerufenen „illiberale Demokratie“⁸ und auch der Erfolg von populistischen Bewegungen führt die Anfälligkeit liberal-demokratischer Systeme vor Augen.⁹ Drei gesellschaftliche Entwicklungen befeuern dabei die Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit des politischen Systems: Im politischen Bereich ist eine zunehmende Polarisierung zu beobachten.¹⁰ Technisch führt die Digitalisierung zu einer Veränderung der politischen Kommunikation und Meinungsbildung.¹¹ Soziologisch hat die Singularisierung der Gesellschaft zur Folge, dass die auf Massenorganisation und Mobilisierung sozialer Schichten ausgelegte Demokratie dem Zeitgeist noch wenig entspricht.¹²

Angesichts dieser tektonischen Verschiebungen muss sich auch der rechtliche Rahmen für das menschliche Zusammenleben verändern. Zwar besteht keine „Existenzkrise“ der liberalen Demokratie,¹³ jedoch droht „demokratische Regression“¹⁴. Diese zunächst entmutigende Bestandsaufnahme beinhaltet jedoch auch substanzielle Chancen: Der mit der Unzufriedenheit von Bürgerinnen einhergehende Reformdruck kann für das politische System innovativ wirken.

Um bestehende Funktionsdefizite begründen und Anstöße für Innovationen des Rechtssystems geben zu können, werden in der Arbeit die Erkenntnisse anderer Wissenschaftsfelder, insbesondere der Politikwissenschaft, nutzbar gemacht. Viele dort bereits seit Langem bekannte Phänomene werden von der Rechtswis-

⁶ T. Mannewitz/E. Vollmann, Muster regionaler Demokratieunterstützung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Schwindendes Vertrauen in Politik*, S. 22, 46.

⁷ R. Faus/S. Storks, *Gesundes Misstrauen?*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Schwindendes Vertrauen in Politik*, S. 62, 72.

⁸ Vgl. A. Buzogány, *Illiberal democracy in Hungary*, *Democratization* 24 (2017), S. 1307, 1307 ff.

⁹ Zum Phänomen Populismus J.-W. Müller, *Was ist Populismus*; B. Moffitt, *The Global Rise of Populism*. Aus juristischer Sicht A. Voßkuhle, *Demokratie und Populismus* 2018, S. 119, 119 ff.

¹⁰ Dazu E. Klein, *Why we're polarized*.

¹¹ Aus juristischer Sicht etwa J. Kersten, *Schwarmdemokratie*; C. R. Sunstein, *#republic*.

¹² Dazu prominent A. Reckwitz, *Gesellschaft der Singularitäten*, 6. Aufl., S. 371 ff.

¹³ Wie etwa in Deutschland in der Zwischenkriegszeit, so bezeichnet von J. Hacke, *Existenzkrise der Demokratie*, 2. Aufl.

¹⁴ Vgl. A. Schäfer/M. Zürn, *Die demokratische Regression*, S. 49 ff., denen zufolge mehrere „Wellen“ demokratischer Regression existieren, aktuell ist indessen ein besonders starker Rückgang zu verzeichnen.

senschaft nicht aufgegriffen. So sind viele Annahmen, welche in der Rechtswissenschaft über politische Institutionen ohne Tatsachenreflektion getroffen werden, von der Politikwissenschaft bereits widerlegt. Dies liegt daran, dass es – anders als in der Politikwissenschaft¹⁵ – in der (deutschen) Rechtswissenschaft noch keine wissenschaftliche Tradition zur systematischen Erfassung politikwissenschaftlicher Erkenntnisse gibt. Hier erschöpft sich die Auseinandersetzung vielmehr im Bonmot *D. Grimms*, dass Recht „geronnene Politik“ sei.¹⁶ Der Grund hierfür ist in der starken Orientierung der deutschen Rechtswissenschaft auf die Rechtsdogmatik zu suchen, die gerade keine ausdrückliche tatsachenwissenschaftliche Perspektive einnimmt.¹⁷ So wurde als Aufgabe der Rechtswissenschaft ausgemacht, zu ermitteln „wie sich das Sozialleben dem geltenden Recht zufolge vollziehen soll, nicht wie es tatsächlich vor sich geht.“¹⁸ Entsprechend war die deutsche Rechtswissenschaft noch bis vor einigen Jahren von einer deutlichen Skepsis gegenüber Interdisziplinarität geprägt,¹⁹ erst langsam ändert sich die Sichtweise auf interdisziplinäre Forschungsvorhaben.²⁰ Wenn das rechtswissenschaftliche Forschungsvorhaben dabei die Analyse politischer Institutionen betrifft, liegt es nahe, einen in Deutschland als „Recht und Politik“ zu bezeichnenden Ansatz zu wählen. Dieser lässt sich mit dem im angloamerikanischen Raum verbreiteten *law-and-society*-Ansatz vergleichen, nach dem Rechtsregeln nicht von gesellschaftlichen Entwicklungen losgelöst betrachtet werden, sondern die inhärent politische, soziale und kulturelle Dimension bei der Anwendung und Analyse von Recht berücksichtigt wird.²¹

II. Limitationen

Die vorliegende Arbeit hat nicht die verfassungsdogmatische Analyse eines eng umgrenzten Bereiches zum Inhalt, sondern befasst sich mit einem grundlegenden Funktionsprinzip demokratischer Systeme, welches auch unabhängig von seiner Ausprägung im Grundgesetz Relevanz entfaltet. Das macht die Betrach-

¹⁵ Vgl. *V. Frick/O. W. Lembcke/R. Lhotta*, Perspektiven auf ein Forschungsfeld, in: *Frick/Lembcke/Lhotta* (Hrsg.), *Politik und Recht*, S. 17, 17 ff.

¹⁶ *D. Grimm*, *Recht und Politik*, JuS 1969, S. 501, 502.

¹⁷ Vgl. *E. V. Towfigh*, Empirical arguments in public law doctrine, *International Journal of Constitutional Law* 12 (2014), S. 670, 670 m. Fn. 1 m. w. N.

¹⁸ *D. Grimm*, *Recht und Politik*, JuS 1969, S. 501, 509.

¹⁹ Vgl. zu dieser Sichtweise etwa *C. Hillgruber*, Mehr Rechtswissenschaften wagen!, *JZ* 2013, S. 700, 702 f.

²⁰ Vgl. zu dieser Entwicklung etwa *J. Keesen/J. Ulrich*, *Constitutions – Their Role Through the Ages*, *GLJ* 20 (2019), S. 748, 754.

²¹ Vgl. einführend etwa *L. Mather*, *Law and Society*, in: *Caldeira/Kelemen/Whittington* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, S. 681, 681 ff.

tung zu einer reizvollen Aufgabe, gleichzeitig kommt es unweigerlich zu Limitationen, die direkt zu Anfang deutlich gemacht werden sollen. Zunächst handelt es sich um eine *verfassungsrechtliche* Arbeit, Regelungen des einfachen Rechts – insbesondere dasjenige, das Parteien und politische Vereinigungen ausgestaltet – werden in das vorgeschlagene Konzept nicht erschöpfend eingearbeitet. Dies ist kein selbstverständliches Vorgehen, stellen sich doch maßgebliche Fragen zu diesen Organisationen erst im einfachen Recht, insbesondere im Parteiengesetz und im Lobbyregistergesetz. Insbesondere auf diese Gesetze wird daher sehr limitiert Bezug genommen, ansonsten ist das einfache Recht jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Außerdem konzentriert sich die Arbeit, soweit es ihr um die Analyse des politischen Systems geht, vollständig auf die Bundesebene und dort insbesondere auf die Legislative, also den Deutschen Bundestag und seine Abgeordneten. Auch die Interaktion demokratischer Intermediäre mit der Exekutive und der Legislative bietet viele Anknüpfungspunkte für eine verfassungsrechtliche Analyse. Jedoch kann diese nicht erschöpfend untersucht werden. Aus diesem Grund nimmt auch die Herleitung der Demokratiekonzeption in § 4 und die des Prozesses der politischen Willensbildung in § 5 im Wesentlichen die Legislative in den Blick.

Die Arbeit widmet sich der tiefergehende Analyse von Parteien und politischen Vereinigungen. Dies ist nicht selbstverständlich, denn mit dem Begriff der demokratischen Intermediäre verbindet man nicht nur diese, sondern auch andere Akteure, insbesondere die Presse. Die Eingrenzung auf diese beiden Akteure ist zum einen sinnvoll, weil sie als mitgliedschaftliche Vereinigungen zwar sehr ähnlich organisiert sind, sich aber in ihrer Strategie deutlich voneinander unterscheiden und damit gute Vergleichsobjekte darstellen. Außerdem kann die Arbeit mit der Eingrenzung auf zwei demokratische Intermediäre die gewonnenen abstrakten Erkenntnisse besser in praktischer Anwendung gegenüberstellen.

Schließlich konzentriert sich die Arbeit auf die Nutzbarmachung politikwissenschaftlicher und teilweise auch rechtsökonomischer Erkenntnisse für die verfassungsrechtliche Analyse. Dieser Recht-und-Politik-Ansatz, nach dem das Recht nicht von gesellschaftlichen Entwicklungen losgelöst betrachtet wird, ist in Deutschland ein noch selten verfolgter Ansatz. Die Konzentration auf diesen Ansatz bedeutet jedoch gleichzeitig, dass andere methodische Zugänge nicht systematisch verfolgt werden können. Dies gilt insbesondere für rechtsphilosophische und demokratietheoretische Ansätze.

§ 3 Methodik

I. Rechtsdogmatik und Leitbilder

Bei der Arbeit handelt es sich zunächst um eine klassisch rechtsdogmatische Abhandlung. Die rechtsdogmatische „Besonderheit“ der Arbeit besteht darin, dass sie zur Auslegung der Verfassung ein Leitbild zur Aufdeckung des Vorverständnisses bemüht. Juristische Arbeiten erwecken häufig den Eindruck, als würden sie rein objektiv Rechtsnormen auslegen. Dies ist allerdings nicht der Fall, vielmehr spielt immer das Vorverständnis eine wichtige wie unvermeidbare Rolle.²² Leitbilder²³ können dieses Vorverständnis aufdecken, indem sie die grundlegenden Annahmen und Überzeugungen des Rechtsanwenders aufdecken.²⁴ Das Leitbild führt damit politische Gerechtigkeits- und Freiheitsvorstellungen in die Rechtsauslegung ein und sorgt für eine Orientierung und Systematisierung.²⁵ Die Verwendung eines Leitbildes ist im Verfassungsrecht und insbesondere bei der Auseinandersetzung mit Demokratie ratsam.²⁶ Wie man Demokratie versteht, ist in höchstem Maße von individuellen Vorstellungen abhängig, denn Demokratie ist zunächst einmal nur eine formale Beschreibung eines Herrschaftsmodells und textlich so in Art. 20 GG festgelegt.²⁷ Hier wird Demokratie mit dem Leitbild der wettbewerblichen Interessenaggregation umschrieben.²⁸ Parteien und politische Vereinigungen werden vor dem Hintergrund eines Leitbildes der „demokratischen Intermediäre“ eingeordnet.²⁹

²² Vgl. *M. Helleberg*, Leitbildorientierte Verfassungsauslegung, S. 7 ff. m. w. N. Vgl. zur US-amerikanischen Debatte *J. M. Balkin*, Understanding Legal Understanding, Yale Law Journal 103 (1996), S. 105, 105 ff.

²³ Ausf. zur Leitbildmethodik *M. Helleberg*, Leitbildorientierte Verfassungsauslegung, S. 19 ff. und 213 ff.; *J. Braun*, Leitbilder im Recht, S. 23 ff. und 185 ff. Eingeführt in die deutsche rechtswissenschaftliche Debatte hat den Begriff *S. Baer*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsrechtswissenschaft, S. 223, 223 ff.

²⁴ Vgl. zum Ganzen bereits *E. V. Towfigh/J. Keesen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 21, Rn. 110 m. w. N.

²⁵ *M. Helleberg*, Leitbildorientierte Verfassungsauslegung, S. 213 ff.; *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), S. 157, 178 ff.

²⁶ Vgl. *E. V. Towfigh/J. Keesen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK GG, Art. 21, Rn. 111 m. w. N.

²⁷ Vgl. *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungsanwendung, AöR 134 (2009), S. 157, 162 ff.

²⁸ Dazu unten S. 16 ff.

²⁹ Dazu unten S. 85 ff. und S. 99 ff.

II. Rechtsökonomik

Die Arbeit nutzt in methodischer Hinsicht allerdings nicht allein die Werkzeuge der Rechtsdogmatik. Vielmehr werden auch Instrumente der Rechtsökonomik verwendet.

I. Rechtsdogmatik und rational choice

Rechtsdogmatik und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse, hier im konkreten solche der aus der Ökonomik entlehnten Rational-Choice-Theorie, können in unterschiedlichen Weisen miteinander korrespondieren. Dabei stellt sich die Frage, wie sozialwissenschaftliche Erkenntnisse in die Anwendung und Beurteilung von Recht einbezogen werden können. Die spezifische Erklärungskraft der Rational-Choice-Theorie rührt daher, dass sie die Folgen,³⁰ die tatsächlichen Wirkungen in den Blick nimmt, die Recht als soziales Phänomen hat.³¹ Die so gewonnenen Erkenntnissen sind zum einen gewinnbringend für die Auslegung von Rechtsnormen.³² Wenn man weiß, wie Rechtsnormen konkret wirken, kann man dieses Wissen etwa im Rahmen der teleologischen Auslegung oder der Rechtsfortbildung nutzen, um der Norm zu ihrer erwünschten Wirkung zu verhelfen. Zum anderen ist das Wissen um die tatsächlichen Wirkungen von Normen hilfreich, wenn es um die Rechtssetzung³³ geht: Zur Beurteilung der Frage, wie rechtliche Regeln in Zukunft ausgestaltet werden sollen, ist die Kenntnis der Effekte aktueller Regeln unumgänglich. Außerdem ist es sinnvoll, menschliches Verhalten bereits vor der Rechtssetzung anhand eines Verhaltensmodells zu antizipieren. Dabei ist die Nutzung eines positiven Modells für menschliches Verhalten erforderlich, welches die Rational-Choice-Theorie liefert.³⁴

Setzt man die Rational-Choice-Theorie in dieser Weise ein, ist zuvörderst ihre analytische Stoßrichtung angesprochen,³⁵ in der aus „Beobachtungsperspektive“³⁶ nachvollzogen wird, wie das Recht wirkt. Dem gegenüber steht die norma-

³⁰ Dazu A. van Aaken, „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, S. 146 ff. Ferner C. Kirchner, Konferenzergebnisse, in: Engel/Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht, S. 315, 320.

³¹ Dazu N. Petersen/E. V. Towfigh, Ökonomik in der Rechtswissenschaft, in: Towfigh/Petersen (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, S. 1, 17 ff.

³² Vgl. A. van Aaken, „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, S. 150 ff.

³³ Vgl. A. van Aaken, „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, S. 156 ff. Vorsichtig O. Lepsius, Ökonomik als neue Referenzwissenschaft?, Die Verwaltung, 1999, S. 429, 443: „Zusätzliche[s] rechtspolitisches Argument“.

³⁴ H. Eidenmüller, Der homo oeconomicus und das Schuldrecht, JZ 2005, S. 216, 217; C. Engel, Rezension zu Behavioral Law and Economics, RabelsZ 67 (2003), S. 406, 408.

³⁵ Ausf. A. van Aaken, „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, S. 45 ff.

³⁶ S. Magen, Konjunkturen der Rechtsökonomie, in: Funke/Krüper/Lüdemann (Hrsg.), Konjunkturen, S. 103, 103.

Stichwortverzeichnis

- Agenda setting 183
Amtsbegriff **45 ff.**, 198, 260
Assoziationsfreiheit 254, **246 f.**
- Betätigungsfreiheit
– ~ der Parteien **148 f.**, 204
– ~ der politischen Vereinigungen **189 ff.**
Bürgerräte 58, 246
- Chancengleichheit
– ~ der Parteien **149 ff.**, 159 ff.
– ~ der politischen Vereinigungen **191**
checkbook participation 109 f., 232
Citizens United 151
Collective-action-Theorie 12
- Deliberative Demokratie 39 f., 64
- Einrichtungsgarantie
– ~ der Partei **123 f.**, 134, 147, 261
– ~ der politischen Vereinigung **188 f.**, 261
Entscheidungen in eigener Sache 91 f., 229, 245 f.
Ex-post-Lobbying 169, 183
- Fake news* 56
Federalist Papers 24, 31, 38 f., 48, 127, 165
Fragmentierung, politische **241 ff.**, 248
Fraktionsdisziplin 91, 97, 165
Free-agent politicians 252
Free riding 41
Freies Mandat der Abgeordneten **30 ff.**, 44 f., 68, 163 ff., 194 ff., 203, 260, 265
Fürsprache 101, 106 f., 173, 182, 227 f., 249, 267
- Gemeinwille 17 f., 22 ff., 59, 82, 95
Gemeinwohl **36 ff.**, 67, 121, 125 f., 195 f., 260
- Gerrymandering* 156
Gesamtverein 172
Gesetzgebungsoutsourcing 62
Gewaltenteilung 91, 186, 263
Gig economy 240
Gründungsfreiheit
– ~ der Parteien 113, **148 f.**, 204
– ~ der politischen Vereinigungen **189 ff.**
- Illiberale Demokratie 6
Informationslieferung durch politische Vereinigungen **227 ff.**
Innere Ordnung
– ~ von Parteien 113, 153
– ~ von politischen Vereinigungen 192 f.
Input-Legitimation **29 ff.**, 49 f., 151, 160, 202, 206, 218
Interessenaggregation 9, **16 ff.**, 19, 21, 27, 36, 42, 100, 180, 193, 262
Interessendiffusion **239 f.**, 242 ff., 262, 268
Interessentransmission **67 ff.**, 73, 262
Intermediäre Organisationen
– ~ als „kritische Infrastruktur“ **256 ff.**
– ~ als Ordnungsbegriff **254 ff.**, 261 f., 268
– ~ als Serviceorganisationen **81 f.**
– Parteien als ~ **116 ff.**
– Politische Vereinigungen als ~ **175 ff.**
issue niche 105
issue voting 215
- Kartellparteienthese 155 f., 223, 235, 243 ff.
Konkurrenzverhältnis von Art. 21 GG und Art. 9 GG 204 ff.
- linkage*-Organisationen
– Definition **76 ff.**
– Parteien als ~ 85 ff.
– Politische Vereinigungen als ~ 99 ff.

- Lobbyismus 62
 – Regulierung von ~ 101, 108, 187
 – *revolving-door*-~ 227
- Marke, politische 80, 86 f., 94
Marketplace of ideas 18 f.
 Mehrheitsprinzip 23 ff.
- Neokorporatismus **176 ff.**, 192
- Öffentliche Aufgabe
 – ~ von demokratischen Intermediären 261
 – ~ von Parteien **131 ff.**, 158
 – ~ politischer Vereinigungen **183 ff.**
 – ~ der Presse 188
 Öffentliche Meinung 32, 63, 65 f., 69, 106
 Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten 132 f.
 Organisationsverfassungsrecht 60
 Output-Legitimation 24, **35 ff.**, 202 ff., 230, 259 f., 263, 267
 Outsourcing von Parteifunktionen 225 f., 232
- Parteien
 – als Allzweckorganisationen **93 ff.**
 – Catch-All-Partei 235, **243 ff.**,
 – Definition der ~ **111 ff.**
 – Funktionen von ~ **85 ff.**
 – *Party in public office* **222 f.**
 – Systeminterner Ansatz von – **95 ff.**, 115, 122, 152, 161
 – ~ als „Zählstelle“ 243, 259
 Parteienprivileg 133, 157, 192
 Parteienstaat 162, 208, 245
 Personalisierung von Politik **218 ff.**
policy bundling **94 f.**, 212
political microtargeting 56
 Politische Korruption 62
 Politische Vereinigungen
 – Definition 169 ff.
 – ~ als Ein-Zweck-Organisationen **104 ff.**
 – Funktion von ~ **99 ff.**
 – ~ als Grundrechtsträgerinnen 179 f., 189 ff.
 – Systemexterner Ansatz von ~ **106 ff.**
 Politische Willensbildung **51 ff.**
 – Volkswillensbildung **63 ff.**
 – Staatswillensbildung **66 ff.**
 Politökonomie 11 ff.
 Postmoderne 239
Principal-agent-Theorie **78 ff.**, 87, 89 f., 125 ff.
 Professionalisierung von Politik 90, 109, 225, 232
Public-choice-Theorie 12
- Rathausparteien 114, 255
Rational choice 10 ff., 86, 91, 144
 Rationale Ignoranz 86
 Rechenschaftspflicht 134, **154**, 247
Rent seeking **62**, 213
 Repräsentation
 – Als Läuterungsprozess 38 ff. 44 f.
 – *trustee*-Konzeption der ~ 19, **29 ff.**, 47, 66, 197
 – Verzerrung von ~ 106
 Responsivität 32, **70 ff.**, 203, 209 f., 218, 222, 234, 258, 265
 Retrospektives Wählen **215 f.**, 247
- Schleier des Nichtwissens 40 f.
 Segmentierter Pluralismus **235 ff.**, 247, 250, 268
 Singularisierung **237 ff.**
Social-choice-theorie 12
 Spätmoderne 238
 Spezialzweckorganisation 82, 87, 101, 114, 172
 Staatsangehörigkeit 25 ff.
 Staatsfreiheit 69, 149, **154 ff.**
Superagents 81 f., 90 f.,
Super-PACs 103
- Tendenzzorganisationen 127 f., 133
 Transmissionsriemen 77 f.
- Vereinigungsverbot 191 f.
 Vereinsverband
 Verfassungsphebe Parteien 157
 Verfassungswandel 207 f.
 Vernehmlassungsverfahren 258 ff.
 Volksbegriff 20 ff.
 Volkssouveränität 19, 28
 Volkswille 21 ff.

Wahl

- ~ als Prognoseentscheidung 215
- ~ als Transmissionsmechanismus **68 ff.**
- *paradox of voting* 212
- Verknüpfung von Personen- und inhaltlicher ~ 211. 244

Wählervereinigung 174 f., 191

Wahlrechtsgleichheit 150 f., 160 ff., 194, 197, 229, 234, 265

Wahlvorbereitungsorganisation 96, **139 f.**, 158 f.

Wechselwirkung zwischen Staat und Gesellschaft 63, 65, **70 ff.**, 107, 119, 140, 178, 200, 203, 212, 257 ff., 263 ff.