

JACOB ULRICH

# Innerparteiliche Wettbewerbsdemokratie

*Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht*

18

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Organisationsverfassungsrecht

Herausgegeben von  
Julian Krüper und Arne Pilniok

18





Jacob Ulrich

# Innerparteiliche Wettbewerbsdemokratie

Eine rechtsökonomische Untersuchung  
der Parteiorganisation vor dem Hintergrund  
des Gebots innerparteilicher Demokratie  
aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG

Mohr Siebeck

*Jacob Ulrich*, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaften an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Wiesbaden (Law School) und an der University of Hertfordshire, Hatfield (UK); 2016 Erste Juristische Prüfung; 2016 M.A. in Business for Legal Professionals; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Empirische Rechtsforschung und Rechtsökonomik der EBS Universität für Wirtschaft und Recht; Rechtsreferendariat am LG Wiesbaden; 2023 Zweites Juristisches Staatsexamen; Richter am Verwaltungsgericht Darmstadt.

orcid.org/0009-0008-5177-2840

Zugl. EBS Univ., Law School, Diss. 2023.

ISBN 978-3-16-163892-3 / eISBN 978-3-16-163893-0

DOI 10.1628/978-3-16-163893-0

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

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

© Jacob Ulrich

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar.

Das Buch wurde von epline in Bodelshausen aus der Times gesetzt, von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

*Für Gretel und Kurt*



## Vorwort

Wie funktioniert der Staat? Wie organisiert sich das Zusammenleben so vieler Menschen? Wie schaffen wir es, gemeinsam handlungsfähig zu sein und Entscheidungen zu treffen? Diese Fragen und die feste Überzeugung, dass wir unsere grundgesetzliche Demokratie nicht für selbstverständlich halten dürfen, dass sie etwas Besonderes ist, das wir mit unserem Engagement erhalten müssen, waren der Ausgangspunkt für vieles in meinem bisherigen Leben: die Entscheidung mich in einer Partei und auch darüber hinaus ehrenamtlich zu engagieren, meine Begeisterung für das Öffentliche Recht im Allgemeinen und das Staatsrecht im Besonderen und nicht zuletzt, dieses Buch zu verfassen.

*Emanuel V. Towfigh* erkannte mein wissenschaftliches Interesse und beschritt mit mir den Weg, die Binnenorganisation der Parteien zu ergründen. Er begleitete den Fortschritt der Arbeit stets mit freundschaftlicher Ermunterung, seiner scharfen Beobachtungsgabe und anregender Kritik. Durch viele gemeinsame Projekte, nicht zuletzt die Kommentierung des Artikels 21 Grundgesetz im Bonner Kommentar, zusammen mit meinem Kollegen *Jan Keesen*, förderte er mich außerordentlich und ermöglichte es mir, mein wissenschaftliches Potential zu entfalten.

Herrn *Julian Krüper* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens zu dieser Arbeit und die hilfreichen Hinweise, von welcher diese Veröffentlichungsversion meiner Dissertation profitieren durfte. Herrn *Krüper* und Herrn *Arne Pilniok* danke ich zudem für die Aufnahme in die von ihnen herausgegebene Reihe *Verfassungsorganisationsrecht*. Dem Lektorat sowie dem Team des Verlags Mohr Siebeck danke ich für die professionelle Zusammenarbeit bei der Erstellung dieses Buches.

Dem ganzen Team des Lehrstuhls Towfigh bin ich zu großem Dank verpflichtet – für die unvergessliche gemeinsame Zeit und die bleibenden Freundschaften. Allen voran – und stellvertretend für alle Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen – danke ich *Jan Keesen*, mit dem ich lange das Büro teilen durfte, für die gewinnbringenden Diskussionen über die Dissertationsprojekte, das Glück mit guten Freunden zusammenarbeiten zu können und vieles mehr! Ebenso danke ich *Julia Schönemann*, für die stete Begleitung meiner Projekte und ihre jederzeitige Unterstützung.

Eine unglaubliche Hilfe, um Ideen zu testen, Argumentationen zu schärfen und Aufbauprobleme zu überwinden, stellte das Doktorandenkolloquium der

*EBS Law School* dar. Von den anregenden Diskussionen und den Beiträgen der Kolleginnen und Kollegen dort hat diese Arbeit enorm profitiert. Danken möchte ich stellvertretend für alle Teilnehmenden des Kolloquiums meinen Freunden *Marvin Waldvogel* und *Thomas Lenz*.

Ohne die bedingungslose und liebevolle Unterstützung meiner Familie, allen voran meiner Eltern *Karin* und *Klaus Ulrich* wäre ich nie in der Lage gewesen dieses Buch zu verfassen. Euch im Besonderen und stellvertretend für alle Familienmitglieder, die mir stets helfend zur Seite standen: Danke!

Niemand hat diese Arbeit öfter gelesen, auf mehr gemeinsame Zeit verzichten müssen und ist mir durch ihre beständige, liebevolle Zuwendung und hilfreichen Anregungen eine größere Hilfe gewesen als meine liebe Frau *Laura Ulrich*: Tausend Worte reichen nicht, um meine Dankbarkeit auszudrücken.

Widmen möchte ich dieses Buch aber zwei Menschen, die mir mit ihrem Vorbild und durch ihre Liebe halfen, der Mensch zu werden der ich heute bin, die aber die Fertigstellung dieses Buches nicht mehr miterleben durften: meinen Großeltern *Gretel* und *Kurt Storck*.

Jugenheim, im Juli 2024

Jacob Ulrich

## Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Abbildungsverzeichnis .....	XXI
Einführung .....	1
§ 1 <i>Motivation und Forschungsfrage</i> .....	1
§ 2 <i>Untersuchungsgegenstände</i> .....	3
A. Parteiorganisation und innerparteiliche Demokratie .....	3
B. Wettbewerb .....	5
§ 3 <i>Methoden</i> .....	8
A. Leitbilder und funktionale Auslegung .....	9
B. Rechtsökonomische Betrachtung .....	9
C. Rechtsempirische Argumente .....	11
§ 4 <i>Analyseinstrumente</i> .....	16
A. Grundannahmen politischer Ökonomie .....	16
B. Principal-Agent-Modell .....	22
§ 5 <i>Gang der Darstellung</i> .....	27
<i>Erster Teil: Wettbewerbsgrundlagen</i> .....	29
§ 6 <i>Leitbild</i> .....	30
A. Legitime Herrschaft im Grundgesetz .....	30
B. Wettbewerbliche Interessenaggregation .....	36
§ 7 <i>Parteifunktionen</i> .....	40
A. Diskurs .....	41
B. Politik .....	47
C. Entscheidungsträger .....	49
D. Zusammenführung .....	51

<i>Zweiter Teil: Wettbewerbsordnung</i> .....	53
§ 8 <i>Ordnungsrahmen</i> .....	54
A. Gebot innerparteilicher Demokratie .....	56
B. Ausgestaltungen .....	68
§ 9 <i>Ordnungsverpflichtete</i> .....	81
A. Mitglieder .....	82
B. Sonderorganisationen .....	84
C. Nebenorganisationen .....	84
D. Sonstige politische Lobbyorganisationen .....	85
§ 10 <i>Wettbewerbswächter</i> .....	86
A. In den Parteien .....	86
B. Im Staat .....	88
<i>Dritter Teil: Wettbewerbsanalyse</i> .....	93
§ 11 <i>Wettbewerbsliche Anreizprobleme und Informationsasymmetrien</i> .....	95
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien .....	96
B. Im innerparteilichen Wettbewerb .....	101
C. Zusammenführung: Verlockungen der Macht .....	156
§ 12 <i>Wettbewerbskonzentration</i> .....	156
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien .....	158
B. Im innerparteilichen Wettbewerb .....	163
C. Zwischenergebnis: An den Fäden innerparteilicher Oligopolisten? .....	199
§ 13 <i>Transaktionskosten</i> .....	201
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien .....	205
B. Im innerparteilichen Wettbewerb .....	209
C. Zwischenergebnis: Die Natur der Parteien .....	229
§ 14 <i>Zusammenführung: Perpetuierung wettbewerbslicher     Demokratiehindernisse</i> .....	231
<i>Ausblick: Wettbewerbsreformen?</i> .....	235
§ 15 <i>Wettbewerbsliche Anreizprobleme und Informationsasymmetrien     abbauen</i> .....	236
A. Innerparteiliche Wettbewerbsbeziehungen .....	236
B. Innerparteiliches Wettbewerbsrecht .....	239
§ 16 <i>Wettbewerbskonzentration aufbrechen</i> .....	242
A. Informale Strukturen formalisieren .....	242
B. Transparenz steigern .....	244

C. Mitgliederbeteiligung stärken . . . . .	247
§ 17 <i>Transaktionskosten verringern</i> . . . . .	252
A. Kosten zur Errichtung, Erhaltung und Änderung der Parteien senken .	252
B. Betriebskosten der Parteimitglieder senken . . . . .	253
§ 18 <i>Zusammenführung: Verbesserung innerparteilicher     Wettbewerbsdemokratie</i> . . . . .	253
Literaturverzeichnis . . . . .	255
Sachverzeichnis . . . . .	285
Übersicht digitaler Annex . . . . .	289



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	XI
Abbildungsverzeichnis .....	XXI
Einführung .....	1
§ 1 <i>Motivation und Forschungsfrage</i> .....	1
§ 2 <i>Untersuchungsgegenstände</i> .....	3
A. Parteiorganisation und innerparteiliche Demokratie .....	3
B. Wettbewerb .....	5
I. Begriffsbestimmung .....	5
II. Politischer Wettbewerb .....	6
1. Politik als Wettbewerb .....	6
2. Rechtsprechung .....	7
3. Staatsrechtslehre .....	8
§ 3 <i>Methoden</i> .....	8
A. Leitbilder und funktionale Auslegung .....	9
B. Rechtsökonomische Betrachtung .....	9
C. Rechtsempirische Argumente .....	11
I. Eigene quantitative Studie: Parteivorstände .....	12
1. Begriffsbestimmungen .....	13
a) Bundesvorstand .....	13
b) Deutscher Bundestag .....	13
c) Staatsamt .....	13
d) Parteiamt .....	14
e) Amt in Sonder- oder Nebenorganisationen .....	14
2. Vorgehensweise .....	14
a) Bundesvorstände .....	14
b) Parteifinanzen .....	15
II. Rezeption empirischer Studien .....	16
§ 4 <i>Analyseinstrumente</i> .....	16
A. Grundannahmen politischer Ökonomie .....	16
I. Methodologischer Individualismus .....	16
II. Ressourcenknappheit .....	18

III. Verhaltensmodell des homo oeconomicus .....	19
1. Eigennutztheorem .....	20
2. Rationalitätsannahme .....	20
3. Kritik und Stellungnahme .....	21
B. Principal-Agent-Modell .....	22
I. Die Principal-Agent-Beziehung .....	22
II. Beziehungsprobleme zwischen Principal und Agent .....	23
§ 5 <i>Gang der Darstellung</i> .....	27
<i>Erster Teil: Wettbewerbsgrundlagen</i> .....	29
§ 6 <i>Leitbild</i> .....	30
A. Legitime Herrschaft im Grundgesetz .....	30
I. Verfassungsrechtliche Prinzipien .....	31
II. Funktionale Bedingungen .....	35
B. Wettbewerbliche Interessenaggregation .....	36
I. Diskurs und Interessen .....	37
II. Politik und Wettbewerb .....	38
III. Entscheidungsträger und Aggregation .....	39
§ 7 <i>Parteifunktionen</i> .....	40
A. Diskurs .....	41
I. Willensbildungsfunktion .....	42
II. Vermittlungs- und Transmissionsfunktion .....	44
III. Identifikations-, Integrations- und Sozialisationsfunktion .....	45
IV. Partizipationsfunktion .....	47
B. Politik .....	47
I. Regierungs- und Herrschaftsfunktion .....	47
II. Innovationsfunktion .....	49
C. Entscheidungsträger .....	49
I. Rekrutierungsfunktion .....	50
II. Mobilisierungsfunktion .....	51
D. Zusammenführung .....	51
<i>Zweiter Teil: Wettbewerbsordnung</i> .....	53
§ 8 <i>Ordnungsrahmen</i> .....	54
A. Gebot innerparteilicher Demokratie .....	56
I. Demokratiebegriff .....	56
II. Mindestgehälter .....	58
1. Objektive Gehälter .....	59
a) Willensbildung .....	59
aa) Mehrheitsprinzip .....	60
bb) Wahlrechtsgrundsätze .....	61

b) Binnenstruktur . . . . .	62
aa) Gliederung . . . . .	62
bb) Parteiorgane . . . . .	63
2. Subjektive Gehalte . . . . .	64
a) Innerparteiliche Wettbewerbsfreiheit . . . . .	65
b) Innerparteiliche Chancengleichheit . . . . .	66
c) Innerparteiliches Öffentlichkeitsgebot . . . . .	67
B. Ausgestaltungen . . . . .	68
I. Parteiengesetz . . . . .	68
1. Willensbildung . . . . .	69
a) Mehrheitsprinzip . . . . .	70
b) Wahlrechtsgrundsätze . . . . .	70
2. Binnenstruktur . . . . .	71
a) Gliederung . . . . .	71
b) Parteiorgane . . . . .	71
3. Rechtsverhältnis zwischen Parteien und Mitgliedern . . . . .	73
a) Zivilrechtliche Rechtsnatur . . . . .	73
aa) Kein Aufnahmeanspruch . . . . .	73
bb) Keine innerparteiliche Grundrechtsgeltung . . . . .	75
b) Rechte . . . . .	75
c) Pflichten . . . . .	77
II. Wahlgesetze . . . . .	78
III. Weitere Rechtsgrundlagen . . . . .	79
IV. Binnenorganisatorisches Recht . . . . .	80
1. Parteisatzungen . . . . .	80
2. Weitere Parteiordnungen . . . . .	81
§ 9 <i>Ordnungsverpflichtete</i> . . . . .	81
A. Mitglieder . . . . .	82
I. Innerparteiliche Amtsträger . . . . .	83
II. Öffentliche Amtsträgerinnen . . . . .	83
B. Sonderorganisationen . . . . .	84
C. Nebenorganisationen . . . . .	84
D. Sonstige politische Lobbyorganisationen . . . . .	85
§ 10 <i>Wettbewerbschüter</i> . . . . .	86
A. In den Parteien . . . . .	86
B. Im Staat . . . . .	88
I. Ordentliche Gerichtsbarkeit . . . . .	89
II. Bundesverfassungsgericht . . . . .	90
<i>Dritter Teil: Wettbewerbsanalyse</i> . . . . .	93
§ 11 <i>Wettbewerbliche Anreizprobleme und Informationsasymmetrien</i> . . . . .	95
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien . . . . .	96

B. Im innerparteilichen Wettbewerb . . . . .	101
I. Principal-Agent-Analyse innerparteilicher Wettbewerbsbeziehungen . . . . .	104
1. Hauptversammlungen als Principals . . . . .	104
2. Vorstände als Superagents . . . . .	107
3. Delegierte als Principal und Agent . . . . .	112
4. Kandidatinnen und Mandatsträger als die Agents vieler . . . . .	117
5. Zwischenergebnis: Viele Diener, viele Herren . . . . .	120
II. Principal-Agent-Analyse innerparteilichen Wettbewerbsrechts . . . . .	121
1. Gesetzgebung in eigener Sache . . . . .	126
2. Satzungsgebung in eigener Sache . . . . .	127
a) Satzungsgebung als regulierte Selbstregulierung . . . . .	128
aa) Verhältnis von Gesetzgeber und Satzungsgeber . . . . .	130
bb) Markteintrittsbarrieren . . . . .	130
b) Satzungsrechtliche Unterschiede . . . . .	132
aa) Ex-officio-Regelungen . . . . .	132
(1) Regelungen in den Parteisatzungen . . . . .	133
(2) Wettbewerbliche Auswirkungen . . . . .	135
(3) Rechtliche Beurteilung . . . . .	137
bb) Quotenregelungen . . . . .	140
(1) Regelungen in den Parteisatzungen . . . . .	140
(2) Wettbewerbliche Auswirkungen . . . . .	140
(3) Rechtliche Beurteilung . . . . .	142
cc) Mitgliederbefragungen und -entscheidungen . . . . .	144
(1) Regelungen in den Parteisatzungen . . . . .	144
(2) Wettbewerbliche Auswirkungen . . . . .	145
(3) Rechtliche Beurteilung . . . . .	147
dd) Satzungsrechtliche Besonderheit: Der CDU-Generalsekretär . . . . .	148
3. „Rechtsprechung“ in eigener Sache? . . . . .	149
a) Parteienrechtliche Vorgaben . . . . .	150
b) Schiedsgerichte nach §§ 1025 ff. ZPO? . . . . .	151
c) Wettbewerbliche Wirkungen . . . . .	154
4. Zwischenergebnis: Gesetzgeber, Satzungsgeber und Richter in eigener Sache . . . . .	155
C. Zusammenführung: Verlockungen der Macht . . . . .	156
§ 12 <i>Wettbewerbskonzentration</i> . . . . .	156
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien . . . . .	158
B. Im innerparteilichen Wettbewerb . . . . .	163
I. Entstehen innerparteilicher Oligopole . . . . .	166
1. Informelle Binnenstruktur der Parteien . . . . .	166
a) Tendenz zum informellen Handeln . . . . .	169
b) Folgen für die innerparteiliche Willensbildung . . . . .	173

aa) Auswahl von Kandidierenden . . . . .	173
bb) Entscheidungen zum Parteiprogramm . . . . .	174
cc) Rechtliche Beurteilung . . . . .	175
2. Innerparteiliche Intransparenz? . . . . .	177
a) Tätigkeitsbericht und Rechenschaftspflicht . . . . .	178
b) Mitgliederöffentlichkeit . . . . .	181
aa) Hauptversammlungen . . . . .	182
(1) Satzungsrechtliche Vorgaben . . . . .	182
(2) Rechtliche Beurteilung . . . . .	183
bb) Parteischiedsgerichte . . . . .	185
(1) Satzungsrechtliche Vorgaben . . . . .	185
(2) Rechtliche Beurteilung . . . . .	185
cc) Öffentlichkeit außerhalb von Hauptversammlungen . . . . .	187
c) Zwischenergebnis: Transparenzbaustellen . . . . .	188
3. Einfluss des Geldes . . . . .	188
II. Maßnahmen zur Sicherung innerparteilicher Oligopole . . . . .	190
1. Ämterhäufung und -patronage . . . . .	190
2. Parteiengesetzgebung und Satzungsrecht . . . . .	197
3. Folge: Kurzschluss der Gewaltenteilung durch und in den Parteien? . . . . .	197
C. Zwischenergebnis: An den Fäden innerparteilicher Oligopolisten? . . . . .	199
<i>§ 13 Transaktionskosten . . . . .</i>	201
A. Im Wettbewerb zwischen den Parteien . . . . .	205
B. Im innerparteilichen Wettbewerb . . . . .	209
I. Kosten zur Errichtung, Erhaltung und Änderung der Parteien . . . . .	210
1. Kosten für die gesamte Gesellschaft . . . . .	210
a) Staatliche Parteienfinanzierung . . . . .	210
b) Steuervorteile bei privaten Zuwendungen . . . . .	212
2. Kosten für Parteimitglieder . . . . .	216
a) Mitgliederbeiträge . . . . .	216
b) Mandatsträgerbeiträge . . . . .	217
c) Engagement und Zeit . . . . .	221
II. Betriebskosten der Parteien . . . . .	224
1. Für Parteimitglieder . . . . .	224
2. Für innerparteiliche Funktionsträger . . . . .	227
3. Für Kandidierende . . . . .	228
C. Zwischenergebnis: Die Natur der Parteien . . . . .	229
<i>§ 14 Zusammenführung: Perpetuierung wettbewerblicher     Demokratiehindernisse . . . . .</i>	231
<i>Ausblick: Wettbewerbsreformen? . . . . .</i>	235

§ 15 <i>Wettbewerbliche Anreizprobleme und Informationsasymmetrien abbauen</i> .....	236
A. Innerparteiliche Wettbewerbsbeziehungen .....	236
I. Monitoring erleichtern durch weitere Aufsichtsgremien? .....	237
II. Gesellschaftliche Marktaufsicht .....	238
B. Innerparteiliches Wettbewerbsrecht .....	239
I. Leitlinien guter Parteiführung .....	239
II. Reform der Parteischiedsgerichtsbarkeit .....	241
§ 16 <i>Wettbewerbskonzentration aufbrechen</i> .....	242
A. Informale Strukturen formalisieren .....	242
I. Satzungsgewohnheitsrecht .....	243
II. Numerus clausus der Parteiorgane .....	243
B. Transparenz steigern .....	244
I. Mitgliederöffentlichkeit .....	244
1. Parteiversammlungen und Schiedsgerichtsverhandlungen .....	244
2. Tätigkeitsbericht .....	245
3. Vorstandssitzungen .....	245
II. Bürgeröffentlichkeit .....	246
C. Mitgliederbeteiligung stärken .....	247
I. Verbindliche Mitgliederentscheidungen .....	247
II. Inkompatibilitätsregelungen .....	250
III. Virtuelle Parteigliederungen .....	252
§ 17 <i>Transaktionskosten verringern</i> .....	252
A. Kosten zur Errichtung, Erhaltung und Änderung der Parteien senken ..	252
B. Betriebskosten der Parteimitglieder senken .....	253
§ 18 <i>Zusammenführung: Verbesserung innerparteilicher Wettbewerbsdemokratie</i> .....	253
Literaturverzeichnis .....	255
Sachverzeichnis .....	285
Übersicht digitaler Annex .....	289

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Principal-Agent-Modell repräsentativer Demokratie . . . . .	100
Abb. 2: Principal-Agent-Modell innerparteilicher Demokratie. . . . .	102
Abb. 3: Erweitertes Principal-Agent-Modell innerparteilicher Demokratie . . . .	106
Abb. 4: Durchschnitt gehaltener öffentlicher Wahlämter pro Vorstandsmitglied	138
Abb. 5: Gegenüberstellung Anteil der Frauen an der Mitgliedschaft und im Vorstand. . . . .	141
Abb. 6: Durchschnitt weiterer innerparteilicher Ämter pro Bundesvorstandsmitglied. . . . .	191
Abb. 7: Anteil der Bundesvorstandsmitglieder mit keinem, einem, zwei oder drei Staatsämtern in %. . . . .	193
Abb. 8: Durchschnittliche weitere Ämter und Mandate von Bundesvorstandsmitgliedern in Partei, Sonder- oder Nebenorganisationen und Staat . . . . .	193
Abb. 9: Vorstandsgröße und Pearson's r für den Zusammenhang der Anzahl der Mitglieder eines Landesverbands mit der Anzahl der Bundesvorstandsmitglieder aus dem Landesverband . . . . .	195
Abb. 10: Anteil staatlicher Mittel an den Gesamteinnahmen der Parteien 2016–2018. . . . .	211
Abb. 11: Spenden natürlicher Personen an die Parteien in den Jahren 2016–2018 in Millionen € . . . . .	213
Abb. 12: Spenden juristischer Personen an die Parteien in den Jahren 2016–2018 in Millionen € . . . . .	213
Abb. 13: Anteil der Spenden von natürlichen und juristischen Personen an den Gesamteinnahmen der Parteien in den Jahren 2016–2018 in %. . . . .	214
Abb. 14: Anteil der Mitgliedsbeiträge an den Gesamteinnahmen der Parteien in den Jahren 2016–2018 in % . . . . .	217
Abb. 15: Anteil der Mandatsträgerbeiträge an den Gesamteinnahmen der Parteien in % . . . . .	218
Abb. 16: Höhe der Mandatsträgerbeiträge und ähnlicher regelmäßiger Beiträge in den Jahren 2016–2018 in Millionen € . . . . .	219



# Einführung

„We’d all like t’ vote fer th’ best man, but he’s never a candidate.“<sup>1</sup>

## § 1 Motivation und Forschungsfrage

Warum kandidiert der am besten geeignete Kandidat<sup>2</sup> denn nicht, wenn wir ihn doch alle wählen würden? Mit dieser Frage nahm diese Arbeit ihren Anfang. Beobachtet man politische Vorgänge in Parteien als aktives Parteimitglied, so setzt man sich bei mancher Rede intensiv mit dem Gedanken auseinander, ob es denn nicht bessere Kandidaten gäbe und warum eigentlich niemand gegen die Rednerin kandidiert. Es stellt sich allenthalben ein diffuses Gefühl ein, dass die Entscheidung über den Kandidaten eigentlich schon gefallen ist; sicher, man könnte gegen den Redner stimmen, aber dann gefährdet man das Bild einer geschlossenen Partei, die hinter ihrem Kandidaten steht und schadet den Chancen im Wettbewerb mit anderen Parteien. Aber: Ist eine so getroffene Entscheidung noch demokratisch? Dabei ist der Fokus auf den Kandidaten nur eine Möglichkeit das zugrunde liegende Problem praktisch sichtbar zu machen. Dasselbe diffuse Gefühl stellt sich ein, wenn man danach fragt, ob sich die beste, im Sinne einer möglichst gemeinwohldienlichen, Position im demokratischen Wettbewerb immer durchsetzt; oder warum gerade nicht. Bei diesen Fragen geht es darum, ob und wie der politische Wettbewerb *zwischen* den Parteien und *innerhalb* der Parteien funktioniert.

Die grundgesetzliche Demokratie kann als System wettbewerblicher Interessenaggregation und Wettbewerbsordnung beschrieben werden;<sup>3</sup> sie ist eine Wettbewerbsdemokratie.<sup>4</sup> Im Fokus (rechts-)wissenschaftlicher Forschung

---

<sup>1</sup> K. Hubbard, *The Best of Kin* Hubbard, 1995, S. 14 (zit. nach E. V. Towfigh, *Das Parteien-Paradox*, 2015, S. 187).

<sup>2</sup> In dieser Arbeit wird nicht durchgängig das generische Maskulinum verwendet, sondern wie im angloamerikanischen Raum gebräuchlich (nicht streng) abwechselnd die männliche sowie die weibliche Form genutzt.

<sup>3</sup> Dazu unten S. 36 ff.

<sup>4</sup> Zum Konzept der Wettbewerbsdemokratie allgemein etwa A. Hatje, *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, VVDStRL 69 (2010), 135, 143 ff.; M. Kotzur, *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, VVDStRL 69 (2010), 173, 179 ff.; E. V. Towfigh, *Das Parteien-Paradox*, 2015, passim.

steht dabei insbesondere der Wettbewerb zwischen den politischen Parteien.<sup>5</sup> Dabei ist das System demokratischer Entscheidungsfindung als solches und die Rolle der Parteien in diesem von besonderem Interesse. *Emanuel V. Towfigh* hat in seiner Habilitationsschrift die paradoxen Wirkmechanismen der Parteien in der grundgesetzlichen Ordnung aufgezeigt: Einerseits erfüllen sie wichtige Funktionen und stützen das demokratische System, andererseits wirken die Parteien aber auch in die entgegengesetzte Richtung, so dass sie einer Erfüllung der verfassungsrechtlich insinuierten funktionalen Bedingungen des Systems legitimer Herrschaft entgegenstehen und die politische Willensbildung verzerren.<sup>6</sup> Diese Problemanalyse greift aber noch zu kurz: sie beschreibt nur die Phänomene, die im Wettbewerb *zwischen* den Parteien auftreten, nicht aber, dass dieselben Phänomene auch *innerhalb* der Parteien beobachtet werden können. Damit tritt die Verzerrung der politischen Willensbildung, welche durch die politischen Parteien verursacht wird, gleich mehrfach im politischen System des Grundgesetzes auf.

Über das Gebot innerparteilicher Demokratie findet diese wettbewerbliche Demokratiekonzeption Eingang *in* die Parteien, prägt deren Willensbildungsprozesse und schafft so die Grundlage für einen demokratischen innerparteilichen Wettbewerb: Innerparteiliche Demokratie ist daher innerparteiliche Wettbewerbsdemokratie. Dieser demokratische Wettbewerb innerhalb der Parteien wird zwar regelmäßig vorausgesetzt, findet aber in der Forschung insgesamt vergleichsweise wenig Beachtung.<sup>7</sup> Dieser Forschungslücke widmet sich die vorliegende Studie und untersucht, ob sich für den Wettbewerb zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien strukturell die gleichen wettbewerblichen Problembereiche – Informationsasymmetrien und Anreizprobleme, Machtkonzentration und Transaktionskosten – identifizieren lassen.

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135, 135 ff.; *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 173 ff.; *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, S. 408, 408 ff.; *E. V. Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, S. 25 ff., 71 ff.; auch *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, Politics as Markets, Stanford Law Review 50 (1998), 643, 643 ff.; *G. Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2000; *P. Graf Kielmansegg*, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2003, S. 125, 125 ff.; ferner *J. F. Adams/S. Merrill/B. Grofman*, A Unified Theory of Party Competition; *S. Bartolini*, Electoral and Party Competition, in: R. Gunther/J. R. Montero/J. J. Linz (Hrsg.), Political Parties, 2002, S. 84, 84 ff.; *K. Strom*, A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, American Journal of Political Science 1990, 565, 565 ff.

<sup>6</sup> *E. V. Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, passim.

<sup>7</sup> So auch *R. E. McCormick/R. D. Tollison*, Rent-Seeking Competition in Political Parties, Public Choice 34 (1979), 5, 5; eine Studie zum innerparteilichen Wettbewerb um Wahlkreis-kandidaturen, legt etwa *M. Reiser*, Ausmaß und Formen des innerparteilichen Wettbewerbs auf der Wahlkreisebene, in: T. Faas et al. (Hrsg.), Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation, 2013, S. 129, 129 ff. vor.

Können dieselben wettbewerblichen Phänomene, die im Wettbewerb *zwischen* den Parteien identifiziert werden konnten und die politische Willensbildung verzerren,<sup>8</sup> auch im Wettbewerb *innerhalb* der Parteien nachgewiesen werden? Wie verträgt sich das mit dem verfassungsrechtlichen Erfordernis bindendemokratischer Organisation der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und welche Auswirkungen hat dies für den demokratischen Prozess insgesamt? Diese Fragen zu beantworten ist das Ziel dieser Arbeit, denn sich über alle Ebenen des politischen Prozesses beobachtbare und diesen durchziehende Problematiken mögen ein Grund für die Krisenbeschreibungen der grundgesetzlichen Demokratie insgesamt darstellen<sup>9</sup> und sich in Symptomen wie sinkenden Mitgliederzahlen und niedriger Wahlbeteiligung niederschlagen.<sup>10</sup> Eine Untersuchung des innerparteilichen Wettbewerbs kann einen Beitrag dazu leisten, die Ursachen dieser Symptome zu erkennen und Ansatzpunkte zu finden, die Probleme effektiv(er) bekämpfen zu können.

Des Pudels Kern dieser Arbeit ist also die Frage, ob und wie sich ein demokratischer Wettbewerb innerhalb der spezifischen, vom Gebot innerparteilicher Demokratie aus Art. 21 Abs. 3 Satz 3 GG über das Parteiengesetz und die Satzungen der Parteien vorgegebenen Binnenorganisation der Parteien entfalten kann oder aber eingehengt wird. Denn die Kandidatin oder die Idee können noch so gut sein, sie werden sich in einem Wettbewerb nicht durchsetzen können, wenn die Bedingungen dieses Wettbewerbs ein anderes Ergebnis vorgeben.

## § 2 Untersuchungsgegenstände

### A. Parteiorganisation und innerparteiliche Demokratie

Das Gebot innerparteilicher Demokratie und seine Ausgestaltungen, insbesondere im Parteiengesetz, sind häufiger Gegenstand monographischer Abhandlungen

<sup>8</sup> Vgl. *E. V. Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, S. 103 ff.

<sup>9</sup> So waren, nach einer Studie aus dem Jahr 2019, nur noch 46,6% der Befragten mit dem Funktionieren der grundgesetzlichen Demokratie zufrieden, vgl. *F. Decker, et al.*, Vertrauen in Demokratie, 2019, S. 30. Krisenbeschreibungen der grundgesetzlichen Demokratie finden sich auch im Schrifttum, vgl. insbes. *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44 (1986), 7, 17. „Parteienstaatlichkeit. Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats“ war der Titel des ersten Beratungsgegenstands der Staatsrechtslehrertagung in Freiburg i. B. im Jahre 1985, dazu auch die Referate von *H. Schäffer*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44 (1986), 47, 47 ff.; *R. A. Rhinow*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?, VVDStRL 44 (1986), 83, 83 ff. Vgl. auch *A. Thiele*, Verlustdemokratie, 2016; *D. T. Tsatsos*, Drei Gegenwartsaspekte zur Funktion der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG, in: H. Däubler-Gmelin, et al. (Hrsg.), FS Mahrenholz, 1994, S. 397, 400 ff.; ferner *H. P. Bull*, Die Krise der politischen Parteien, 2020.

<sup>10</sup> Vgl. *J. Krüper*, Krise als Lebensform, in: A. Thiele (Hrsg.), Legitimität in unsicheren Zeiten, 2019, S. 115, 128 ff.

gen. In den frühen 1970er Jahren stehen dabei die Gehalte der innerparteilichen Demokratie und deren Umsetzung im Parteiengesetz insgesamt im Vordergrund.<sup>11</sup> Eine solche systematische Untersuchung des Gebots innerparteilicher Demokratie hat es seit den 1970ern nicht mehr gegeben. Vielmehr findet eine stärkere Fokussierung auf einzelne Aspekte innerparteilicher Demokratie statt. So wird der Zugang zu den Parteien untersucht.<sup>12</sup> Die Mitglieder selbst stehen auch immer wieder im Fokus des wissenschaftlichen Interesses,<sup>13</sup> ebenso wie Willensbildungsverfahren in Parteien.<sup>14</sup> Im Zusammenhang mit den Mitgliederrechten sind die Sanktionsmöglichkeiten der Parteien bis hin zum Parteiausschluss Gegenstand von Untersuchungen,<sup>15</sup> wie auch deren Behandlung durch die Parteischiedsgerichte.<sup>16</sup> Immer wieder wird auch die Kandidatenaufstellung von Bewerbern für öffentliche Ämter durch die Parteien monographisch beleuchtet.<sup>17</sup>

Schließlich haben sich zwei Bereiche herauskristallisiert, mit denen sich besonders viele Arbeiten beschäftigen: So erfreut sich die Beschäftigung mit dem Verhältnis der Parteien zu ihren Sonder- und Nebenorganisationen, mit den von ihnen einzuhaltenden Regelungen und den in diesem Zusammenhang ebenfalls relevanten Fragen nach Unternehmensbeteiligungen von Parteien einiger Beliebtheit.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Vgl. *D. Hahn*, Innerparteiliche Demokratie, 1973; *H. Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie, 1975; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung, 1974; *B. Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, 1970; schon früher dazu *U. Lohmar*, Innerparteiliche Demokratie, 1963.

<sup>12</sup> *U. Stoklossa*, Der Zugang zu den politischen Parteien, 1989; bezogen auf die Frage, ob ausländische Mitbürger Mitglieder in Parteien werden können, vgl. *C. v. Katte*, Die Mitgliedschaft von Fremden in politischen Parteien, 1980; zu den Mitwirkungsmöglichkeiten von Nicht-Mitgliedern *J. Hainz*, Die Verfassungsmäßigkeit der Öffnung politischer Parteien für die Mitarbeit Parteifremder, 2006.

<sup>13</sup> Etwa eine soziologische Untersuchung der Parteimitglieder *M. T. Greven*, Parteimitglieder, 1987 oder bezogen auf das konkrete Rechtsverhältnis zwischen Partei und Mitglied *S. Ossege*, Das Parteienrechtsverhältnis, 2012.

<sup>14</sup> *U. E. Heinz*, Organisation innerparteilicher Willensbildung, 1987; *U. Müller*, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, 1967; auch *A. v. Notz*, Liquid Democracy, 2020.

<sup>15</sup> *J. Risse*, Der Parteiausschluss, 1985; *S. Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014.

<sup>16</sup> *T. Graf Kressenbrock*, Der Rechtsschutz des Parteimitglieds vor Parteischiedsgerichten, 1994; *D. Kressel*, Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit, 1998.

<sup>17</sup> Vgl. *C. Hambusch*, Kandidatenaufstellung und „Primaries“, 2016; *J. Henkel*, Die Auswahl der Parlamentsbewerber, 1976; *H. J. Schröder*, Kandidatenaufstellung, 1971; *M. Werner*, Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien, 2010.

<sup>18</sup> Vgl. *V. Oerter*, Sonder- und Nebenorganisationen, 1971; auch *H. Merten*, Parteien-nahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999; *H. v. Vieregge*, Parteistiftungen, 1977; *G. Westerwelle*, Politische Jugendorganisationen, 1994; zu Unternehmensbeteiligungen *M. Cordes*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009; *J. Kersjes*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009; *H. Reffken*, Politische Parteien und ihre Beteiligungen an Medienunternehmen, 2007; *A. Schindler*, Die Partei als Unternehmer, 2006; ferner *P. Dagoglou*, Die Parteipresse, 1967.

Ein Gros der Arbeiten zur innerparteilichen Demokratie beschäftigt sich mit der auch hier gegenständlichen Binnenorganisation der Parteien allgemein, bezieht sich auf bestimmte Organe oder untersucht Regelungen für deren Zusammensetzung.<sup>19</sup> Eine umfangreiche Untersuchung des Wettbewerbs innerhalb der Parteiorganisation liegt bisher nicht vor.<sup>20</sup> Diese Forschungslücke soll mit dieser Arbeit geschlossen werden.

## B. Wettbewerb

### I. Begriffsbestimmung

Eine klassische Definition des wirtschaftlichen Wettbewerbs, findet sich etwa in *Creifelds* Rechtswörterbuch:

„Der wirtschaftliche Wettbewerb ist der Wettkampf zwischen voneinander unabhängigen Unternehmen, auf einem gemeinsam zugänglichen Markt zu Geschäftsabschlüssen mit Kunden oder Lieferanten zu gelangen.“<sup>21</sup>

Wettbewerb kann aber auch als abstrakteres Konzept verstanden werden, das sich auf Sachverhalte beziehen lässt, die nicht unmittelbar dem Wirtschaftsleben entstammen. Eine solchen abstrakteren Wettbewerbsbegriff, unter den sich nicht nur wirtschaftliche Vorgänge subsumieren lassen, verwendet *George J. Stigler*:

„Competition is a rivalry between individuals (or groups or nations), and it arises whenever two or more parties strive for something that all cannot obtain.“<sup>22</sup>

Ebenjene breite Definition soll Ausgangspunkt für das Begriffsverständnis in dieser Studie sein. So verstanden ist Wettbewerb also ein universelles Konzept,<sup>23</sup> das

<sup>19</sup> Allgemein zur Binnenorganisation *T. Poguntke*, Parteiorganisation im Wandel, 2000; *E. Wiesendahl*, Parteien in Perspektive, 1998; zu Parteitypen *S. Bukow*, Die professionalisierte Mitgliedervertei, 2013; zu Parteigliederungen *A. Riegler*, Virtuelle Parteiverbände, 2019; zu Parteivorständen, deren Wahl und mögliche Quotierungen *H. Ding*, Die Demokratisierung der Parteiführerauswahl, 2015; *I. Ebsen*, Verbindliche Quotenregelungen, 1988; *O. Gehse*, Vorstandsmitglieder kraft Amtes, 2010.

<sup>20</sup> Allenfalls die Arbeit von *J. Brettschneider*, Nutzen der ökonomischen Theorie der Politik, 2014, hat das Gebot innerparteilicher Demokratie mit ökonomischen Methoden in den Blick genommen.

<sup>21</sup> *G. Cassardt*, Wettbewerb, in: K. Weber (Hrsg.), *Creifelds*, Rechtswörterbuch, 2020.

<sup>22</sup> *G. J. Stigler*, Competition, in: Macmillan Publishers Ltd. (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2018, S. 1930, 1930; so auch ähnlich bei *G. Köbler*, Juristisches Wörterbuch, 2018, S. 513: „Wettbewerb ist das Streben mehrerer nach einem Ziel, das nicht alle (gleichzeitig) erreichen können“.

<sup>23</sup> Zu Recht weist allerdings *G. J. Stigler*, Competition, in: Macmillan Publishers Ltd. (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2018, S. 1930, 1930 einschränkend darauf hin, dass ein derart weites Begriffsverständnis dazu führt, dass der Begriff zwangsweise unscharf wird.

eine bestimmte Art sozialer Interaktion beschreibt.<sup>24</sup> Dieses ganzheitliche Wettbewerbskonzept liegt der *Law and Economics* Literatur insgesamt zugrunde.<sup>25</sup>

## II. Politischer Wettbewerb

### 1. Politik als Wettbewerb

Politischer Wettbewerb in seiner basalen Form kann als Wettstreit der Ideen zur Gestaltung der Gesellschaft beschrieben werden.<sup>26</sup> Dieser Wettbewerb findet zumeist zwischen Parteien um Wählerstimmen statt, mit dem Ziel, die eigenen politischen Vorstellungen verwirklichen zu können.<sup>27</sup> Der politische Wettbewerb findet auf den unterschiedlichsten politischen Märkten statt.<sup>28</sup> Die einfachste Form der Geschäfte, die auf politischen Märkten stattfinden, ist die des Tauschgeschäfts: Ich gebe dir meine Stimme für dein Anliegen, dafür gibst du mir deine Stimme für mein Anliegen.<sup>29</sup> Diese Tauschgeschäfte können in Parlamenten stattfinden – sodass damit die Zusammenarbeit der Parlamentarier beschrieben werden kann – oder auch auf den Wählermärkten, wenn sich Wähler dazu entschließen, einer Partei oder einer Kandidatin ihre Stimme zu geben, die verspricht, die Interessen der Wähler umzusetzen. Es gibt also nicht den *einen* politischen Markt, sondern eine Vielfalt verschiedener Foren in denen politischer Wettbewerb stattfindet, etwa die Wählermärkte entlang der föderalen Struktur der Bundesrepublik (auf Bundes- oder Landesebene, in den Kreisen und Gemeinden), dazu berufen, die Vertreter zu wählen, die an Stelle der Wähler politische Entscheidungen herbeiführen.

<sup>24</sup> Vgl. etwa *S. Bartolini*, Collusion, Competition and Democracy Part I, *Journal of Theoretical Politics* 11 (1999), 435, 438.

<sup>25</sup> So *R. A. Posner*, *Economic Analysis of Law*, 2014, S. 4.

<sup>26</sup> Vgl. *D. Austen-Smith*, Political Competition, in: Macmillan Publishers Ltd. (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2018, S. 10391, 10391: „In its most general form, political competition concerns the struggle of ideas for organizing societies.“ Der Ausdruck „Markplatz der Ideen“ geht auf ein Sondervotum des Richters *Oliver W. Holmes* am US-Supreme Court zurück – der entsprechende Auszug ist abgedruckt bei *M. Kotzur*, *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, VVDStRL 69 (2010), 173, 176, der die grundlegende Idee *Holmes’* zu *John Stuart Mills* Werk *On Liberty* zurückverfolgt.

<sup>27</sup> Vgl. schon *J. A. Schumpeter*, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942, S. 269; darauf bezugnehmend definiert *G. S. Becker*, *Competition and Democracy*, *Journal of Law & Economics* 1 (1958), 105, 106: „An ideal political democracy is defined as: an institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals endeavor to acquire political office through perfectly free competition for the votes of a broadly based electorate.“

<sup>28</sup> Vgl. dazu *M. Kotzur*, *Demokratie als Wettbewerbsordnung*, VVDStRL 69 (2010), 173, 191: „So vielseitig wie die Akteure sind auch die Wettbewerbsarenen“. Grundlegend zum Konzept politischer Märkte *S. Issacharoff/R. H. Pildes*, *Politics as Markets*, *Stanford Law Review* 50 (1998), 643, 643 ff.

<sup>29</sup> Vgl. grundlegend *J. M. Buchanan/G. Tullock*, *The Calculus of Consent*, 1965, S. 270 ff.; auch *R. G. Holcombe*, *Public Choice*, 2016, S. 75; *B. R. Weingast/W. J. Marshall*, *The Industrial Organization of Congress*, *Journal of Political Economy* 96 (1988), 132, 137 ff.

Politische Tauschgeschäfte finden aber auch innerhalb der politischen Parteien statt. Auch hier werden Programminhalte, Leitungspersonal und Kandidierende für öffentliche Ämter nach dem Mehrheitsprinzip<sup>30</sup> bestimmt. Dafür müssen die innerparteilichen Akteure Absprachen eingehen, um ihre Mehrheiten zu erreichen. Damit lassen sich auch innerparteiliche Vorgänge als politisches Marktgeschehen beschreiben und analysieren.

## 2. Rechtsprechung

Der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist dieses Verständnis von Politik als Wettbewerb nicht fremd. Im Gegenteil, auch das Bundesverfassungsgericht versteht politische Vorgänge als wettbewerbliches Geschehen: Schon in seiner ersten Entscheidung, welche die Wirkweise der Parteien in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes betraf, sprach das Gericht von „freien Wettbewerbschancen der Parteien“.<sup>31</sup> Das Grundgesetz gewährleiste, so das Bundesverfassungsgericht in späteren Entscheidungen, „den freien Wettbewerb der Parteien um die Teilnahme an der politischen Willensbildung“<sup>32</sup>. Voraussetzung dieses Wettbewerbs sei ein offener Zugang zum „politischen Markt“<sup>33</sup>. In der näheren Beschreibung, wie Parteien im demokratischen Prozess wirken, finden sich deutliche Parallelen der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu dem eingangs dargelegten Wettbewerbsbegriff:

„Um dieser Rolle im Prozeß politischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung gerecht zu werden, müssen die Parteien nach außen tätig werden, im Wettbewerb mit anderen Parteien und sonstigen auf die Bildung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmenden Einrichtungen und Verbänden die Bürger von der Richtigkeit ihrer Politik zu überzeugen versuchen.“<sup>34</sup>

Die hier präsentierten Zitate aus der insofern reichhaltigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellen lediglich eine kleine, auf prägnante Formulierungen begrenzte Auswahl dar. Es soll aufgezeigt werden, dass auch die bundesdeutsche Verfassungsjudikatur Politik als Wettbewerb versteht und auslegt.

---

<sup>30</sup> Dazu unten. S. 60.

<sup>31</sup> BVerfGE 1, 208, 255. Die Chancengleichheit der Parteien im Wettbewerb wurde eines der zentralen Themen der bundesverfassungsgerichtlichen Parteienjudikatur, dazu monographisch *H.-R. Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien, 1975. Zur Chancengleichheit der Parteien vgl. *E. V. Towfigh/J. Ulrich*, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.) BK GG, 2020, Art. 21, Rn. 406 ff.

<sup>32</sup> BVerfGE 104, 14, 20; vgl. auch BVerfGE 85, 264, 285.

<sup>33</sup> BVerfGE 111, 382, 404.

<sup>34</sup> BVerfGE 91, 262, 268; 91, 276, 286.

### 3. Staatsrechtslehre

Gleiches gilt für die Staatsrechtslehre. Die Demokratie wird als Wettbewerbsordnung verstanden, die den politischen Wettbewerb reglementiert.<sup>35</sup> Parteienrecht wird zu Wettbewerbsrecht.<sup>36</sup> Das Bundesverfassungsgericht erhält als Wettbewerbs Hüter die Aufgabe, über die Einhaltung fairer und gleicher Wettbewerbsbedingungen zu wachen.<sup>37</sup> Auf diesem Verständnis baut diese Studie auf, wenn sie innerparteiliche Vorgänge als Wettbewerb beschreibt und analysiert.

## § 3 Methoden

Verfassungsdogmatik, rechtsökonomische Analyse und empirische Untersuchungen bilden den methodischen Dreiklang dieser Studie. Die verfassungsrechtsdogmatische Analyse profitiert von den Einsichten der rechtsökonomischen Betrachtung des innerparteilichen Wettbewerbs, denn diese bieten ein breites Instrumentarium, um Wettbewerbskonstellationen und institutionelle Strukturen untersuchen zu können.<sup>38</sup> Empirische Studien dienen dazu, die gewonnenen Einsichten zu überprüfen. Die verschiedenen Ansatzpunkte spielen derart zusammen, dass sie ein harmonisches Klangbild ergeben.

<sup>35</sup> Vgl. nur *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135, 135 ff.; *M. Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 173, 173 ff.; auch *S. Müller-Franken*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, DVBl. 2009, 1072, 1072 ff. Vgl. auch *P. Graf Kielmansegg*, Gemeinwohl durch politischen Wettbewerb, in: H. H. v. Arnim/K.-P. Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2003, S. 125, 125 ff.; *F. Ferreau*, Sanktionierung von Parteien und das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, DÖV 2017, 494, 494 ff.

<sup>36</sup> So *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris (Hrsg.), FS Tsatsos, 2003, S. 408, 408 ff.; auch *J. Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006; vgl. zum Wettbewerbsgedanken in diesem Sinne ferner *P. M. Huber*, Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern, in: J. Krüper (Hrsg.), FS Morlok, 2019, S. 551, 552 ff.

<sup>37</sup> Vgl. *N. Petersen*, Verfassungsgerichte als Wettbewerbs Hüter des politischen Prozesses, in: D. Elser, et al. (Hrsg.), Das letzte Wort, 2014, S. 59, 59 ff.; auch *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157, 157 ff.

<sup>38</sup> Vgl. nur *J. Brettschneider*, Nutzen der ökonomischen Theorie der Politik, 2014; auch *A. van Aaken*, Vom Nutzen der ökonomischen Theorie für das öffentliche Recht, in: M. Bungenberg, et al. (Hrsg.), Recht und Ökonomik, 2004, S. 1, 1 ff.; zurückhaltender *M. Morlok*, Vom Reiz und vom Nutzen, von den Schwierigkeiten und den Gefahren der Ökonomischen Theorie, in: C. Engel/M. Morlok (Hrsg.), Öffentliches Recht, 1998, S. 1, 1 ff.; Zur Eignung rechtsökonomischer Forschung zur Analyse gesellschaftlicher Prozesse vgl. *E. V. Towfigh*, § 2 – Das ökonomische Paradigma, in: E. V. Towfigh/N. Petersen (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2017, S. 25, 39; zur sog. Institutionenökonomik etwa *R. Richter/E. G. Furubotn*, Neue Institutionenökonomik, 2010.

### A. Leitbilder und funktionale Auslegung

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beschreibung innerparteilicher Demokratie, ihrer Ausgestaltungen im einfachen Recht sowie im Binnenrecht der Parteien, ist das Leitbild wettbewerblicher Interessenaggregation.<sup>39</sup> Leitbilder dienen dazu, Vorverständnisse der Rechtsanwender aufzudecken und damit die Blickwinkel der Analyse sichtbar zu machen. Sie stehen als Narrative „hinter“ dem geschriebenen Recht und helfen Systemverständnis zu bilden.<sup>40</sup>

Aus dem gewählten Leitbild und den (verfassungs-)rechtlich festgeschriebenen Regeln ergibt sich, welche Funktionen Parteien nach dem Grundgesetz zu erfüllen haben.<sup>41</sup> Diese dienen als Grundlage für eine funktionale Auslegung einerseits der verfassungsrechtlichen Demokratiebestimmungen – damit auch des Art. 21 GG – und demokratierelevanter Vorschriften des einfachen Rechts andererseits.

### B. Rechtsökonomische Betrachtung

Aufbauend auf den Einsichten *Joseph A. Schumpeters* begründete sich die wettbewerbliche Betrachtung von Demokratie. *Anthony Downs* präsentierte schließlich eine „Ökonomische Theorie der Demokratie“<sup>42</sup> und legte damit den Grundstein für die ökonomische Theorie der Politik in ihren verschiedenen Lesarten: *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock* entwickelten gemeinsam in ihrem Werk „*The Calculus of Consent*“ die Disziplin der *Constitutional Political Economy*. Diese bereicherte *Tullock* um seine grundlegenden Werke zum *rent seeking* und Regierungsversagen. *William Riker* begründete seine Theorie der Koalitionen und *Kenneth Arrow* begründete die *Social Choice* Theorie. *Mancur Olson* legte schließlich seine Logik kollektiver Entscheidungen vor.<sup>43</sup>

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, individuelle Wahlentscheidungen in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen und zu untersuchen, mit welchen Kosten und Nutzen, welchen Vor- und Nachteilen, eine solche Entscheidung für den Einzelnen einhergeht.<sup>44</sup> Hierbei spielt das Recht eine bedeutende Rolle, denn es beeinflusst menschliches Verhalten – ökonomisch gesprochen: es setzt Anreize für Verhaltensänderungen, etwa indem bestimmte Verhaltensweisen verteuert

<sup>39</sup> Grundlegend *E. V. Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, S. 62 ff.

<sup>40</sup> Vgl. *J. Braun*, Leitbilder im Recht, 2015, S. 24.

<sup>41</sup> Vgl. dazu *E. V. Towfigh/J. Ulrich*, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.) BK GG, 2020, Art. 21, Rn. 140 f.; auch *D. Grimm*, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.) HdbVerfR, 1995, § 14, Rn. 12; *U. Volkmann*, Leitbildorientierte Verfassungenanwendung, AöR 134 (2009), 157, 164 ff.

<sup>42</sup> *A. Downs*, Ökonomische Theorie der Demokratie, 1968.

<sup>43</sup> Ein lesenswerter monographischer Überblick über die genannten Werke findet sich bei *A. Hindmoor/B. Taylor*, Rational Choice, 2015.

<sup>44</sup> Dazu *E. V. Towfigh*, Rational Choice and Its Limits, German Law Journal 17 (2016), 763, 765 f.; *G. Kirsch*, Neue Politische Ökonomie, 2004, S. 3 f.

(mit Sanktionen belegt: Erhöhung der KfZ-Steuer für Dieselfahrzeuge) oder verbilligt (mit einer Förderung versehen: Kaufprämie für Elektrofahrzeuge) werden.<sup>45</sup> Damit lässt sich prognostizieren, wie ein Mensch in einer bestimmten Situation regelmäßig entscheiden wird und warum.<sup>46</sup> Als Instrument zur Verhaltenssteuerung muss das Recht Annahmen über menschliches Verhalten treffen und bedarf daher einer Verhaltenstheorie, mithilfe welcher die Regelmäßigkeit menschlichen Verhaltens erkannt und beschrieben werden kann.<sup>47</sup> Dies ist die Voraussetzung dafür, dass Recht menschliches Verhalten beeinflussen – steuern – kann: handelten Menschen allein erratisch oder zufällig, würde ihr Verhalten keinem Muster folgen, und es bliebe sinnlos, menschliches Verhalten rechtlich einhegen zu wollen, da man nicht wüsste, welche Auswirkungen eine Regulierung auf menschliches Verhalten zeitigen würde. Kann man aber ein bestimmtes menschliches Verhalten vorhersagen, etwa weil es systematisch von dem eines vertypen *homo oeconomicus* abweicht, kann das Wissen darum zum Zwecke der Verhaltenssteuerung durch Recht genutzt werden.<sup>48</sup>

Rechtsökonomische Methoden eignen sich daher dafür, das Verhalten von Menschen anhand bestimmter Grundannahmen zu erkennen und zu beschreiben, und um den normativen Anspruch von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen mit der (beobachtbaren) Wirklichkeit ins Verhältnis zu setzen.<sup>49</sup> Um den innerparteilichen Wettbewerb anschaulich beschreiben und schließlich auch analysieren zu können, nimmt diese Studie einen rechtsökonomischen Blickwinkel ein, nutzt also ökonomische Methoden zur Beschreibung des Rechts-

<sup>45</sup> Vgl. nur *A. van Aaken*, Vom Nutzen der ökonomischen Theorie für das öffentliche Recht, in: M. Bungenberg, et al. (Hrsg.), *Recht und Ökonomik*, 2004, S. 1, 6, 9 ff.

<sup>46</sup> Vgl. *G. Kirchgässner*, *Homo Oeconomicus*, 2013 S. 12; *C. Jolls/C. R. Sunstein/R. H. Thaler*, A Behavioral Approach to Law and Economics, in: C. R. Sunstein (Hrsg.), *Behavioral Law and Economics*, 2000, S. 13, 16 ff. sprechen von „testable predictions“; vgl. auch zur Entwicklung und Herkunft der Erkenntnis, dass menschliches Verhalten vorhersehbare Fehler produziert *R. H. Thaler*, *The Evolution of Behavioral Economics*, *American Economic Review* 108 (2018), 1265, 1266 f.; vgl. auch *H. Eidenmüller*, *Effizienz als Rechtsprinzip*, 2015, S. 32 f. m. w. N.

<sup>47</sup> So auch *A. van Aaken*, Vom Nutzen der ökonomischen Theorie für das öffentliche Recht, in: M. Bungenberg, et al. (Hrsg.), *Recht und Ökonomik*, 2004, S. 1, 17 f.

<sup>48</sup> Vgl. *C. Jolls/C. R. Sunstein/R. H. Thaler*, A Behavioral Approach to Law and Economics, in: C. R. Sunstein (Hrsg.), *Behavioral Law and Economics*, 2000, S. 13, 14 ff. machen für das abweichende Verhalten (im Vergleich zum Verhaltensmodell des *homo oeconomicus*) realer Menschen insbesondere drei Beschränkungen aus: Reale Menschen haben im Vergleich zum Verhaltensmodell beschränkte Rationalität, beschränktes Eigeninteresse und beschränkte Willensstärke. Diese Beschränkungen treten aber systematisch auf, sodass menschliches Verhalten vorhersehbar bleibt. Vgl. dazu eingehend *M. Englerth/E. V. Towfigh*, § 8 – Verhaltensökonomik, in: E. V. Towfigh/N. Petersen (Hrsg.), *Ökonomische Methoden im Recht*, 2017, S. 237, 243 ff.; auch *A. van Aaken*, *Behavioural International Law and Economics*, *Harvard International Law Journal* 2014, 421, 427 ff.

<sup>49</sup> Vgl. *E. V. Towfigh*, Demokratische Repräsentation im Parteienstaat, in: U. J. Schröder/A. v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), *Zur Aktualität der Weimarer Staatsrechtslehre*, 2011, S. 211, 221.

## Personen und Sachregister

- Ämterhäufung 190 ff.  
– innerparteiliche 191 f., 250  
– öffentliche Wahlämter 138, 192 f.  
Ämterpatronage 190, 198, 250  
Anreizprobleme 24, 95 ff.  
– innerparteiliche 105 f., 117  
*Aristoteles* 157  
*Arrow, Kennet* 9  
Aufnahmeanspruch 73 ff.
- Baerbock, Annalena* 194  
*Bisky, Lothar* 173  
*Buchanan, James M.* 9  
Bürgeröffentlichkeit 67 f., 184, 246 f.
- Chancengleichheit der Parteien 54, 124 f.  
*Coase, Ronald H.* 201 f., 204  
Coase-Theorem 202 f.  
– politisches 205 f., 229 f.
- Delegierte 112 ff.  
Demokratieprinzip 31 f.  
*Deutscher Corporate Governance Kodex* 239 f.  
*Downs, Anthony* 9  
Drehtür-Effekt 191, 241 f.
- Eigennutztheorem 20  
Entscheidungen in eigener Sache 103 f., 121 ff.  
– Gesetzgebung 126 f.  
– regulierte Selbstregulierung 27, 138  
– Satzungsgebung 127 ff.  
ex-officio-Regelungen 132 ff.
- Fraktionsdisziplin 48, 209
- Gebot innerparteilicher Demokratie 56 ff.  
– Demokratiebegriff 56 ff.;  
– Einrichtungsgarantie 53, 68, 129;  
– Mindestgehälter 58 ff.  
Generalsekretär 148 ff.  
*Gysi, Gregor* 173
- Hauptversammlung 71 f., 104 ff., 139, 182 ff., 199, 236 f.  
*Hesse, Konrad* 244, 249  
*hidden action* 24, 97, 100, 107, 120  
*hidden characteristics* 25, 116, 118, 207  
*hidden information* 24 f., 100, 107, 136  
*Holmes, Oliver; W.* 11  
*homo oeconomicus* 10, 17  
– Menschenbild 21  
– Verhaltensmodell 19 f., 21 f.  
*Huber, Peter M.* 200
- Informationsasymmetrien 26, 95 ff., 136, 177  
Informationskosten 43, 50, 98, 203 ff., 224 f., 227 f.  
informelles Handeln 169 ff.  
– Absprachen 173, 175  
– Gremien 170, 172 ff.  
– Netzwerke 171  
Inkompatibilitätsregelungen 135, 250 f  
innerparteiliche Chancengleichheit 66 f., 75  
innerparteiliche Oligopole 166 ff.  
innerparteiliche Quotenregelungen 140 ff.  
innerparteiliche Wettbewerbsfreiheit 65 f.  
innerparteiliches Öffentlichkeitsgebot 67 f., 177 ff., 244 ff.  
*interest alignment* 24  
*Isensee, Josef* 123  
*Issacharoff, Samuel* 100, 107

- Kandidierende und Mandatsträger 117 ff.,  
228  
*Kellner, Michael* 194  
*Knöpfle, Franz* 64
- Laschet, Armin* 110
- Legitimation  
– *Input*-Legitimation 37 f.  
– *Output*-Legitimation 34 f.
- Leitbild 9, 30 ff.  
*Link, Michael* 199
- Lobbyorganisationen 85 f.  
*Locke, John* 158  
*lockup* 158  
*Lübcke, Walter* 224
- Markteintrittsbarrieren 130 f.  
– Sperrklausel 161 f.  
– Unterschriftenquorum 103, 159, 161 f.
- Mehrheitsprinzip 60, 70  
*Merkel, Angela* 172
- methodologischer Individualismus 16 f.  
*Michels, Robert* 163 ff., 200
- Minderheitenschutz 35, 77 f., 142
- Mitglieder  
– Pflichten 77 f.  
– Rechte 75 ff.  
– Rechtsverhältnis zur Partei 73 ff.
- Mitgliederentscheide 144 ff., 247 ff.
- Mitgliederöffentlichkeit 181 ff., 244 ff.
- monitoring* 26, 116, 120, 122, 154, 180,  
236 ff.  
– Funktion 102  
– Kosten 128  
*moral hazard* 24
- Nebenorganisationen 84 f., 170 f. 191,  
194  
*North, Douglass C.* 206
- Oebbecke, Janbernd* 158
- Ökonomische Theorie der Demokratie 9
- ökonomisches Paradigma 11, 16 ff.
- Oligarchie 157 f.  
– innerparteiliche 55, 163 ff.  
– Oligarchisierungstendenzen 68, 164,  
178, 188, 190, 249 f.  
– Oligopole 166 ff., 190 ff.
- Olson, Mancur* 9  
*Ortiz, Daniel R.* 100  
*Ostrogorski, Moissei J.* 163 ff.
- Parteienfinanzierung 210 ff., 240  
– Gesetzgebung 125 f.  
– immaterielle Kosten 221 ff.  
– Mandatsträgerbeiträge 217 ff., 252 f.  
– Mitgliederbeiträge 216 f.  
– private 212 ff., 216 ff.  
– staatliche 210 f  
– Wettbewerbsbeschränkung 103, 161 f.,  
189 f.
- Parteienfreiheit 53 f.  
– Organisationsfreiheit 56, 59  
– Staatsfreiheit 74 f., 87 f., 129, 238
- Parteifunktionen 40 ff.  
– Identifikationsfunktion 45 ff., 143, 248  
– Innovationsfunktion 49, 62  
– Integrationsfunktion 45 ff., 116, 142,  
148 f., 211, 248  
– Mobilisierungsfunktion 51  
– Partizipationsfunktion 47, 148, 248 f.  
– Regierungs- oder Herrschaftsfunktion  
47 ff.  
– Rekrutierungsfunktion 50 f., 82, 108,  
111, 118 f., 142, 190 f.  
– Sozialisationsfunktion 46 f.  
– Vermittlungs- und Transmissionsfunk-  
tion 44 f., 60, 211  
– Willensbildungsfunktion 42 ff., 184
- Parteiordnungen 81  
– Finanzordnung 126, 218 f.  
– Schiedsordnung 149 ff.
- Parteigliederungen 71, 189, 222, 224,  
252
- Parteiorgane 63 f., 71 ff., 81, 87, 104,  
243 f.  
– informelle 170 ff, 242 ff.  
– Mitglieder- und Vertreterversammlun-  
gen *Siehe* Hauptversammlung  
– Schiedsgerichte *Siehe* Parteischieds-  
gerichte  
– Vorstand *Siehe* Parteivorstände
- Parteisatzungen 80 f., 128 ff.  
– Satzungsautonomie 56, 70, 80 f., 155
- Parteischiedsgerichte 72 f., 149 ff., 186,  
239, 241 f.

- Parteitag *Siehe* Hauptversammlung  
 Parteivorstände 64, 72, 180 f., 199, 245  
 – *ex-officio*-Mitgliedschaften 132 ff.  
 – geschäftsführender Vorstand 116, 118  
 – Machtkonzentration 165, 177, 189, 250 ff.  
 – *Superagents* 102, 105 f., 107 ff., 116, 118 f., 227  
 – Überwachungsfunktion 50, 108 f., 135 f.  
*Pearson's r* 15, 142, 195, 216  
*Platon* 157  
 politische Karriere 55, 203  
 politische Kultur 127, 132, 197  
 politische Macht 156, 230  
 politische Parteien  
 – als Instrument zur Senkung von Transaktionskosten 208, 225, 227  
 – als Marke 43, 48, 50, 98 ff., 108  
 – als Plattformen 43, 209  
 – Rechtsform 56, 64  
 politische Transaktionen 6 f., 207  
 – *commitment*-und Durchsetzbarkeits-Problem 207 ff., 228  
 Präferenzen 18, 20, 206  
*Principal-Agent*-Modell  
 – *Agency*-Vertrag 22 f., 26 f.  
 – innerparteilicher Demokratie 101 ff.  
 – *Principal-Agent*-Beziehung 22 f., 104 ff.  
 – repräsentative Demokratie 100  
 – *Superagents* 26, 107 f.  
  
 Rationalitätsannahme 20 f.  
 Rechtsempirie 11 ff.  
 Rechtsverhältnis zwischen Partei und Mitglied 73 ff.  
 Ressourcenknappheit 18 f.  
*Riker, William* 9  
*Rousseau, Jean-Jacques* 33  
*Rüttgers, Jürgen* 192  
  
*Schulze-Fielitz, Helmuth* 168  
*Schumpeter, Joseph A.* 9  
*screening* 25 f., 203  
  
*signaling* 25, 98 f., 108, 119, 203, 209, 218, 225 f., 228  
*Simon, Herbert* 22  
*Söder, Markus* 110  
 Sonderorganisationen 84, 133 ff., 194, 225, 252  
*Stigler, Geroge J.* 5  
  
 Tätigkeitsbericht 178 ff., 245  
 politische Tauschgeschäfte *siehe auch* politische Transaktionen  
*Towfigh, Emanuel V.* 2, 231  
 Transaktionskosten 205 ff.  
 – am politischen Markt 205 ff.  
 – Marktversagen 210  
*Tulloch, Gordon* 9  
  
 Urabstimmung *Siehe* Mitgliederentscheide  
 Urwahl *Siehe* Mitgliederentscheide  
  
 Vereinsrecht 54, 64, 69, 79 f., 123, 245  
 Verhaltenssteuerung 10  
 – Recht als Steuerungsinstrument 19  
 virtuelle Parteigliederungen 71, 252  
*Volkman, Uwe* 176  
  
*Wagenknecht, Sahra* 85  
 Wahlgesetze 78 f., 127, 232, 247, 250  
 Wahlrechtsgrundsätze 61 f., 70  
*Weber, Max* 164  
 Wettbewerb 5 ff.  
 – Gemeinwohl-Entdeckungsverfahren 38 f.  
 – politischer Wettbewerb 6 f.  
 wettbewerbliche Interessenaggregation 9, 36 ff.  
 Wettbewerbshüter 86 ff.  
 – Bundesverfassungsgericht 90 f., 150, 162  
 – innerhalb der Parteien *Siehe* Parteischiedsgerichte  
 – ordentliche Gerichte 89 f.  
*Williamson, Oliver E.* 203