



Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Aus dem Inhalt

Dian Schefold

Deutschland als Parteiendemokratie

Michael Heinig

Gleichheit trotz(t) Funktionalität

Agnes Launhardt

Mandat gegen Geld?

Martin Morlok

**Rechtlicher Status
und politische Rolle der Parteien
im Entscheidungsprozeß der EU**

Vojtech Simicek

**Direkte staatliche Parteienfinanzierung in den
Entscheidungen des Verfassungsgerichts der
Tschechischen Republik**

Heft 9

9. Jahrgang
Dezember 1999
ISSN 1437-3521

Herausgegeben
vom Institut für
Deutsches und
Europäisches
Parteienrecht



FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

Herausgeber

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Direktor: Prof. Dr. Martin Morlok

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 26 der GrundO der FernUniversität Hagen und § 29 UG NW eine wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen. Der Errichtungsbeschuß durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW erfolgte am 04. Juni 1991.

Zitierweise: MIP 1999, Seite

Erscheint jährlich.

Redaktion

Dr. Heike Merten
Gabriele Goetz (Redaktionssekretariat)

Postanschrift

FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen
Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Postfach 9 40
D-58084 Hagen
Tel.: 02331/987-2912
Fax: 02331/987-324
E-mail: Institut.Parteienrecht@FernUni-Hagen.de
Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/LAW/political-parties.html>

Hausanschrift

Gut Waterhövel 2
Kattenohler Straße
D - 58091 Hagen

Martin Morlok Editorial	5
---	---

AUFsätze

Dian Schefold Deutschland als Parteiendemokratie.....	8
Michael Heinig Gleichheit trotz(t) Funktionalität.....	25
Agnes Launhardt Mandat gegen Geld?	37
Martin Morlok Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU	52
Vojtech Simicek Direkte staatliche Parteienfinanzierung in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik	69

AUFGESPIESST

Markus Schmidt Die Diäten-Indexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand	76
--	----

DOKUMENTATION

Gesetz über den Zusammenschluß in politischen Parteien und politischen Bewegungen vom 2. Oktober 1991.....	80
---	----

TAGUNGS- UND PROJEKTBERICHTE

Martin Morlok Zur Notwendigkeit, kleine politische Parteien zum Gegenstand der Parteirechtswissenschaft zu machen vom 08.07.1999.....	92
Markus Kaune und Heike Merten Projektbericht und Arbeitstagung „Parteienrecht im europäischen Vergleich“ vom 05.11.1999	101
Susanne Retzko Bericht zum Forschungsprojekt „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“	106
Andrea De Petris Interview mit dem Vorsitzenden des Parteischiedsgerichts der CSU, Herr Dr. Clemens Lückemann	114

Andrea De Petris

Dokumentation über die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte	122
---	-----

RECHTSPRECHUNG ZUM PARTEIENRECHT

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung	133
---	-----

Rechtsprechungsübersicht	150
--------------------------------	-----

PARTEIENRECHTLICHES SCHRIFTTUM

Neuerscheinungen zum Parteienrecht.....	154
---	-----

MITTEILUNGEN DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES PARTEIENRECHT

Veranstaltungen	161
Forschungsprojekte.....	161
Datenbanken des Instituts	162
Schriften zum Parteienrecht.....	163
Dokumente zum Parteienrecht.....	173
Aktivitäten der Mitarbeiter	174
Kuratorium und Wissenschaftlicher Beirat	177
Organogramm des Instituts.....	178



Prof. Dr. Martin Morlok,
Direktor des Instituts
für Deutsches und Euro-
päisches Parteienrecht

Editorial

Die politischen Parteien zählen zu den am besten beforschten und erforschten Bereichen der politischen Wirklichkeit. Die Politikwissenschaft hat hier einen lebhaften Arbeitsschwerpunkt.

Für den Rechtswissenschaftler legt dies die Frage nahe: Wie steht es mit der rechtswissenschaftlichen Parteienforschung? Welchen Entwicklungsgrad hat das Parteienrecht, d.h. die Parteirechtsdogmatik und ggf. eine darüber (als Meta-Theorie) angesiedelte Parteirechtstheorie?

Verglichen mit der politik- und sozialwissenschaftlichen Parteienforschung kann die Einschätzung für die rechtswissenschaftliche Parteienforschung nur lauten: relativ unterentwickelt. Auch wenn man konzidiert, daß die Rechtswissenschaft - vielleicht sogar aus guten Gründen - einen geringeren Theoretisierungsgrad pflegt als die Sozialwissenschaften, so ist doch auch eine relative Unterentwicklung der im engeren Sinne rechtswissenschaftlichen Beschäftigung mit den politischen Parteien zu verzeichnen. Diese geringe wissenschaftliche Durchdringung des Rechts der politischen Parteien ist rechtsstaatlich bedenklich und sollte politisch unerwünscht sein. Viel zu häufig geschieht es noch, daß parteirechtliche Fragen auftreten, die in der Wissenschaft noch nie behandelt worden sind, für welche es erst recht keine Rechtsprechung gibt. Die einzigen - und als solche wie auch als erste - Stellungnahmen zum Problem sind dann häufig Schriftsätze, Gutachten oder sonstige Äußerungen von den Beteiligten des Konfliktes. Die distanzierte Betrachtung durch die nicht in den Streit selbst verwickelte Wissenschaft fehlt. Eine rechtsstaatliche Einbettung des parteipolitischen Geschehens sollte über solche rechtswissenschaftlichen Vorarbeiten verfügen. Um die juristische Diskussion über einzelne auftauchende Probleme unabhängiger von den parteiischen und im Wortsinne parteiischen Stellungnahmen zu machen, bedarf es einer Intensivierung der parteirechtlichen Anstrengungen. Der Unterentwicklung der Parteirechtswissenschaft entgegenzuwirken ist damit ein Desiderat der rechtsstaatlich verfaßten Demokratie.

Um dieser „Unterentwicklung“ abzuhelpfen, ist mehreres nötig:

Das Zusammentragen parteirechtlicher Judikatur und Literatur stellt eine notwendige erste Stufe dar; diese Kärnerarbeit versuchen wir am Institut zu leisten. Das Material alleine wirft aber noch keine dogmatischen Strukturen ab, diese müssen erst durch den aktiven Zugriff der rechtswissenschaftlichen Bearbeitung gewonnen werden.

Es steht weiterhin die Ausarbeitung von *konsistenten* dogmatischen Elementen zu verschiedenen parteirechtlichen Einzelfragen aus, welche diese in einen Zusammenhang stellen. Mit anderen Worten, der Entwicklungsgrad der Parteirechtsdogmatik steigt in dem Maße an, in dem die Antworten auf eine parteirechtliche Frage im Zusammenhang mit den für andere Probleme gefundenen Lösungen erörtert werden.

Ferner braucht es auch theoretische Entwürfe, welche sich einzelnen Problemen oder dem gesamten Feld und seinen Besonderheiten widmen, diese herausarbeiten, systematisieren und konzeptionelle Angebote für diese entwickeln. Zwar gibt es eine ganze Reihe von parteirechtlichen Arbeiten, auch monographischer Art, diese haben aber zu einem erheblichen Teil Fragen der Parteienfinanzierung zum Gegenstand. Darüber hinaus sieht es schon deutlich ärmer aus. Die „Schriften zum Parteienrecht“ versuchen dieses Defizit zu stillen und haben in den letzten Jahren eine ganze Reihe von weiterführenden Arbeiten veröffentlicht, so die wichtige Studie von A. Kißlinger, Zum Recht auf politische Chancengleichheit, das nachdrückliche Bemühen von W. Wietschel um den Parteibegriff, die lange nicht angestellte Untersuchung über den Rechtscharakter des Art. 21 GG von A. Mauersberger. Im letzten Jahr ist die Schriftenreihe alleine um vier weitere Bände angewachsen. Eine Untersuchung von T. Papadopoulou und eine von G. Deinzer zu den europäischen Parteien, S. Benöhr hat sich mit den Ursprüngen der Parteienstaatslehre auseinandergesetzt und H. Merten befaßte sich mit den Rechtsfragen der parteinahen Stiftungen. Auch außerhalb dieser Schriftenreihe ist einiges an Literatur zum Parteienrecht zu notieren. Trotzdem will es scheinen, daß die politischen Parteien als die zentralen politischen Akteure in unserer politischen Ordnung rechtswissenschaftlich verhältnismäßig wenig bearbeitet werden.

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sieht nach wie vor eine wichtige Aufgabe darin, die Parteirechtswissenschaft zu entwickeln, und zwar durch eigene Untersuchungen, die unabhängig und wertneutral gegenüber politischen Überzeugungen und frei von Auftraggebern sind. Nur so ist eine fruchtbare wissenschaftliche Auseinandersetzung und Aufarbeitung einzelner parteirechtlicher Problemfelder sinnvoll möglich. So haben wir es im Berichtszeitraum u.a. unternommen, die Aufmerksamkeit auf die kleinen politischen Parteien zu richten, die aktuelle Parteispendenaffäre durch ein kurzfristig angesetztes Expertengespräch wissenschaftlich zu durchleuchten, aber auch die Fortentwicklung eines Netzwerkes partei-

rechtlich interessierter Wissenschaftler und Praktiker voranzutreiben. Wie alle Wissenschaft ist auch die Rechtswissenschaft ein von vielen Köpfen und Federn getragenes kooperatives Unternehmen. Eine weitere Aufgabe des Instituts liegt darin, die parteirechtliche Arbeit anzuregen und den wissenschaftlichen Austausch über parteirechtliche Fragen zu koordinieren. Darüber hinaus soll die Grundlagenarbeit verbunden werden mit der empirischen Forschung durch eine Neubearbeitung des großen europäischen Vergleichs, der mit Pate stand bei der Gründung dieses Instituts. Jetzt sollen nicht nur die neuen Mitglieder der Europäischen Union betrachtet werden, sondern auch die Aufnahmekandidaten. Ziel dieses Projekts ist eine Ermittlung der parteirechtlichen Regelungsformen, der auftretenden Probleme, der dogmatischen Lösungsvorschläge in den einzelnen Ländern, gleichermaßen aber auch aus diesem Befund Gewinn ziehen zu können für die Dogmatik und die Theorie des Parteienrechts.



Deutschland als Parteiendemokratie

Prof. Dr. Dian Schefold, Bremen

1. Formulierung und systematischer Ort des Themas sowie fachliche Orientierung des Verfassers deuten bereits die Problematik an. Im Rahmen des vorliegenden Hefts ist von der Parteiendemokratie nicht im Zusammenhang mit der Verfassung und ihren Grundprinzipien, sondern von „Institutionen und Verfahren der Politik“ die Rede. Andererseits wird mit der Behandlung ein Verfassungsjurist beauftragt. Ist die Charakterisierung Deutschlands als Parteiendemokratie daher *politikwissenschaftliche Zustandsbeschreibung oder Verfassungselement*?

Die Alternative kann sicher nicht im Sinn eines Ausschlusses der politikwissenschaftlichen Betrachtungsweise aufgelöst werden. Das Parteiensystem ist notwendigerweise Gegenstand politikwissenschaftlicher Beobachtung und Analyse. Es ist für das Verständnis eines politischen Systems ganz unabdingbar und ein dafür bestimmender Faktor. Aber es gilt festzuhalten, daß Parteienstaatlichkeit zugleich einen Verfassungsgrundsatz mit normativem Gehalt darstellt. Der Grundsatz prägt maßgeblich das Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, und es ist kein Zufall, daß nicht nur in den Grundgesetz-Kommentaren zu Art. 21, sondern auch in den systematischen Darstellungen des Staats- oder Verfassungsrechts die Stellung der politischen Parteien einen breiten Raum einnimmt (*Kunig*, § 33; *Grimm*, § 14; *Stern*, § 13). Insoweit ist die Verfassungslage eindeutig, mag auch das Maß des gebotenen und zu wünschenden Einflusses der Parteien diskutabel sein. Die Standorte in dieser Diskussion treten schon bei der Begriffswahl zutage – es ist ein Unterschied, ob man, wie wohl überwiegend, von Parteienstaatlichkeit spricht (*Leibholz*, Strukturprobleme, S. 78, 93 ff.; BVerfGE 1, 208, 225; *Stöss*, S. 13 ff.), oder ob man, wie hier und bei namhaften juristischen Stimmen (*Graf Vitzthum*, S. 71 ff.; weitere Nachweise bei *Stöss*), die Verfassungsdirektive als „Parteiendemokratie“ qualifiziert.

Auch die zurückhaltendere Begriffsbildung stellt sich, aufgrund des eindeutigen Verfassungsbefunds notwendigerweise, gegen die historische Entwicklung. Gewiß ist die Erörterung der Parteienproblematik im politikwissenschaftlichen und staatsrechtlichen Schrifttum alt (es sei statt aller auf *Madison* verwiesen). Und in der Tat läßt sich von einer weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Geschichte der einzelnen politischen Parteien, ja des Parteiensystems sprechen (*Wehler*, S. 1038 ff. mit Nachweisen S. 1258 ff.; *Bergstraesser*; *Huber*, Verfassungsgeschichte, S. 3 ff.). Aber soweit in Rechtsnormen von Parteien die Rede war, diente dies zu ihrer Abwehr und Eingrenzung, gerade nicht zur Anerkennung (so der Zweite Bundesbeschluß über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung im Deutschen Bunde vom 5.7.1832, vgl. *Huber*, Dokumente, S. 134). Und selbst als sich die Sozialdemokratie ausdrücklich als Partei konstituiert hatte und in dieser Rechtsgestalt zum Objekt erst strafgerichtlicher, dann gesetzlicher Repression durch das Sozialistengesetz wurde, war dabei

nicht von Maßnahmen gegen die Partei, sondern gegen Vereine, Genossenschaften, Hilfskassen, Versammlungen und Druckschriften die Rede (RGBl. S. 351; *Huber*, Dokumente, Bd. 2, S. 464 ff.). Juristisch folgerichtig betrafen diese Maßnahmen nicht das Wahlrecht und Parlamentsrecht: während der ganzen Geltungsdauer des Sozialistengesetzes verblieben sozialdemokratische Vertreter im Reichstag, ja die Vertretung der Partei wuchs und legte damit die Erfolglosigkeit der Repressionspolitik offen (*Huber*, Verfassungsgeschichte, S. 104 ff.). Umgekehrt war für *Georg Jellinek* das Phänomen der politischen Parteien ein klassisches Argument für die Notwendigkeit einer Staatsgesellschaftslehre, die sich in Gegensatz zur juristischen Staatsrechtslehre setzen müsse; denn „In der staatlichen Ordnung aber hat der Begriff der Parteien als solcher keine Stelle“ (*Jellinek*, S. 113 ff., 114; vgl. *Lehnert*, Staatslehre, S. 14). Daher war es weder Zufall, noch Blindheit gegenüber offenkundigen Phänomenen des gesellschaftlichen Lebens, daß der wilhelminische Staat sich nicht als Parteienstaat verstehen wollte, sondern eine bewußte Absetzung des monarchischen Obrigkeitsstaats von den gesellschaftlichen Kräften. Wer diesen freilich weiteren Einfluß auf die Staatsleitung verschaffen wollte, mußte folgerichtig für eine Stärkung der politischen Parteien plädieren (*Preuß*, S. 172 ff.¹; *Schefold*, Hugo Preuß, S. 429, 449 ff.; *Lehnert*, Verfassungsdemokratie, S. 119 ff.). Die Trennung von der Sphäre der politischen Parteien war aber nicht auf den monarchischen Obrigkeitsstaat beschränkt, sondern mußte unter der Prämisse einer einheitlichen parlamentarischen Nationalrepräsentation in gleicher Weise gelten. Am besten läßt sich das an der französischen, bis auf die *Loi le Chapelier* von 1791 zurückgehende Negation der politischen Parteien ablesen (*Simitis*, S. 157 ff.). Nicht zuletzt daraus resultiert bis zur Gegenwart die Schwäche des französischen Parteiensystems (*Fromont*, S. 219, 222f.).

Ein entgegengesetzter, parteienfreundlicher Standpunkt wurde demgegenüber von der organizistischen Staatsauffassung begünstigt. Bahnbrechend hierfür dürfte *Johann Caspar Bluntschli* gewesen sein. Schon in einer frühen Schrift verglich er die verschiedenen Parteiströmungen mit den Lebensaltern und systematisierte danach die Staatstypen (*Bluntschli*, Psychologische Studien über Staat und Kirche, Zürich 1844). So grotesk die Theorie ihrer Herkunft von wenig seriösen, aber *Bluntschli* damals stark beeinflussenden Autoren her (*Rohmer*; *Fröbel*) wie in der konkreten Durchführung sein mochte – die Theorie hat die politische Wissenschaft bis in jüngere Zeit beeinflusst (*Friedrich*, S. 491f., 780 Fn. 11). Wohl aber erklärt sich von hier aus der bereits erwähnte Einfluß des Parteiengedankens auf Hugo Preuß. Um so auffallender bleibt, daß der Gedanke noch in die Weimarer Verfassung keinen Eingang fand. Auch diese Verfassung erwähnte in Art. 129 I 4 die politischen Parteien nur beiläufig und im abwehrenden Sinn (*Lehnert*, Verfassungsdemokratie, S. 121 ff.; Kritik an Hugo Preuß durch *Fraenkel*). Erst die Staatstheorie der Weimarer Republik hat, angeregt zunächst vor allem durch *Heinrich Triepels* berühmte Schrift von 1928 und durch die Weiterführung von *Gerhard Leibholz'* Studien über die Repräsentation, den Weg zur „verfassungsmäßigen Inkorporation“ (*Triepel*) der politischen Parteien gewiesen, den das Grundgesetz gegangen ist. Aber noch *Gerhard Leibholz* hat mit seiner Dar-

¹ Dieser ging freilich damals wie 1919 nicht so weit, eine Verankerung der Rolle der Parteien in der Verfassung zu fordern.

stellung des Wesens der Repräsentation in aller Schärfe auf deren Gegensätzlichkeit zu einer parteipolitischen Interessenvertretung hingewiesen (*Leibholz*, S. 100 ff.; vgl. *Wiegandt*). Insoweit bestand damals kein Gegensatz zu *Carl Schmitt* (*Schmitt*, S. 208, der sich ausdrücklich auf *Leibholz* bezieht; vgl. *Gusy*, S. 81).

Vor diesem Hintergrund ist die Folgerung unabweisbar, daß die Durchsetzung der Parteienstaatlichkeit zumindest auch in einem schlimmen Ursprungszusammenhang gesehen werden muß. Wenn sich das nationalsozialistische „Gesetz gegen die Neubildung von Parteien“ (vom 14.7.1933, RGBl. I, S. 479) mit Strafdrohung gegen die Aufrechterhaltung des organisatorischen Zusammenhalts von Parteien oder die Neubildung von Parteien wandte, dann mit der Maßgabe: „In Deutschland besteht als einzige politische Partei die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei.“ (§ 1 des Gesetzes). Beseitigung der demokratischen Parteien bedeutete daher nicht Beseitigung des Parteienstaats, wohl aber dessen Umwandlung und offizielle Anerkennung als Einparteienstaat der NSDAP, wie es im Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat (vom 1.12.1933, RGBl. I, S. 1016) unmißverständlich und brutal zum Ausdruck gebracht wurde. Die Durchdringung des Staatsapparats durch die Partei, später in zahlreichen „Rechts-“ Vorschriften ausgeformt, war daher ein Grundprinzip des nationalsozialistischen Staates (*Huber*, Verfassungsrecht, S. 287 ff.²; vgl. *Gusy*, S. 92 ff.; BVerfGE 3, 58 ff.). Wenn der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem ersten Urteil zu Art. 131 GG die Durchdringung des Staatsapparates durch den Nationalsozialismus als kennzeichnend und damit als Grund für das Erlöschen der Beamtenverhältnisse am 8. Mai 1945 dargestellt hat (BVerfGE 3, 58, 85 f., 90 ff.), so hat er damit die qualitative Veränderung der Staatlichkeit nach 1933 beschrieben.

Vielleicht noch deutlicher läßt sich das an der teilweise parallelen italienischen Entwicklung ablesen, die in diesem Zusammenhang in Deutschland frühzeitig, vor allem durch die Antrittsvorlesung von *Gerhard Leibholz*, zur Kenntnis genommen worden ist (*Leibholz*, Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts, Berlin 1928; *Benöhr*; vgl. *Schefold*, Geisteswissenschaften, S. 567, 576, 579 f.). Im faschistischen Italien war ja der Einparteienstaat nicht nur Tatsache, sondern er wurde im Sinn einer Ausprägung der Verfassungsidee durch die führende politische Kraft, eben die faschistische Partei, ausgedeutet. *Costantino Mortati*, der diesen Gedanken am folgerichtigsten entwickelte (La costituzione in senso materiale), betrachtete diese Konzeption als auch auf Mehrparteienstaaten anwendbar. Von hier aus ergab sich die Möglichkeit, ein Wertesystem der Verfassung auf parteipolitische Konzepte zurückzuführen – und damit der Ansatz einer Parteiendemokratie.

Trotz dieser möglichen gedanklichen Brücke liegt es nahe, die These von der Prägung des materiellen Verfassungsbegriffs durch die politischen Parteien auf ihre totalitären Ursprünge festzunageln und für die Gegenwart eine radikale Abkehr davon zu fordern (*Staff*, S. 265 ff.). In der Tat haben sich die

² Dieser setzt allerdings dem traditionellen Parteienstaat den „Bewegungsstaat“ entgegen. Typischerweise führt *Huber* zu den Wahlen vom 5.3.1933 (S. 38) aus: „Es war eine Selbstverständlichkeit, daß die 81 Mandate, die die kommunistischen Staatsfeinde damals noch errungen hatten, nicht anerkannt werden konnten“: der Paradigmenwechsel illustriert die Entwicklung vom Sozialistengesetz zum Parteienstaat.

Parteiensysteme nach dem Ende des Totalitarismus in Italien wie in Deutschland davon abgesetzt, ja im Gegensatz dazu entwickelt. Die Parteiengründungsfreiheit ist zur Grundlage des demokratischen Parteienrechts geworden und bestimmt Art. 21 GG wie den kurz zuvor erlassenen Art. 49 der geltenden italienischen Verfassung von 1947. Aber es bleibt auffällig, daß gerade die Staaten, die von totalitärer Einparteienherrschaft bestimmt gewesen sind, auch nach der Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse den politischen Parteien einen Platz im Verfassungsleben zuweisen (*Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 15). Dies gilt abgesehen von Italien und Deutschland auch für Griechenland (Verfassung vom 9.6.1975, Art. 29), Portugal (Verfassung vom 2.4.1976, Art. 10 II, 51, 154) und Spanien (Verfassung vom 29.12.1978, Art. 6³). Seit 1989 hat sich dieser Befund durch die Aufnahme von Bestimmungen in die politischen Parteien in zahlreiche Verfassungen ehemals sozialistischer Staaten noch erheblich erweitert (*Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 16). Aber auch hier handelt es sich überwiegend um Staaten, deren bisherige Struktur durch das Einparteiensystem geprägt gewesen war. Auch hier erweist sich die Problematik der Neubegründung demokratischer Herrschaft durch ihr Bedürfnis, der rechtlichen Regelung der politischen Parteien eine Grundlage auf Verfassungsstufe zu geben.

Entsprechendes gilt, wenn die Idee politischer Einheit wegen der Konkurrenz anderer pluralistischer Kräfte prekär ist. Soll eine staatenübergreifende Integration Europas funktionieren, so bedarf es der Identifikation, Stärkung und Normierung alternativer pluralistischer Faktoren, die sich als Teile europäischer Gemeinschaft verstehen können und dazu motiviert werden sollen, sich so zu verhalten. Hier lag zunächst ein Motiv zur Schaffung des Beratenden Ausschusses der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Art. 18/19 EGKSV), dann des Wirtschafts- und Sozialausschusses und später des Ausschusses der Regionen der EG (Art. 193 – 198 bzw. 198a – 198c EGV), europäische Sozialpartnerschaft und ein Europa der Regionen konnten dadurch angeregt und gestärkt werden. Dann aber bietet sich der Weg zu eigentlichem politischem Pluralismus auf europäischer Ebene an. Einen großen Schritt dorthin bedeutet die Erwähnung europäischer politischer Parteien im durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Art. 138a EGV. Die Vertragsformulierung, die ausdrücklich auf die Bedeutung der Parteien „als Faktor der Integration der Union“ hinweist und feststellt, die Parteien „tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“, läßt das Programm erkennen, und der *Tsatsos*-Bericht mit der darauf gestützten Entschließung des Europäischen Parlaments bekräftigt, daß daraus auch für die weitere Stärkung und Entwicklung eines europäischen Parteiensystems – und damit letztlich Parteienstaats – Konsequenzen gezogen werden sollen (*Tsatsos/Deinzer* mit Abdruck von Bericht, Entschließung des Europäischen Parlaments und weiteren Materialien).

Auch von dieser wie von der einzelstaatlichen Seite erweist sich, daß die Regelung politischer Parteien zu einer grundlegenden Veränderung des Konzepts des Verfassungsstaats führt. Die Einfügung dieses

³ Zu diesem Verfassungstypus ist freilich auch die französische Verfassung vom 4.10.1958, Art. 4, zu rechnen; vgl. zum Befund insgesamt *D. Th. Tsatsos*, in: ders./Scheffold/Schneider, Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990, S. 763 ff.

Elements gehört zu den Hauptaufgaben, die sich der Theorie des Verfassungsstaats in der Gegenwart stellen.

2. Für diese durch Art. 21 I GG geforderte neue Sichtweise gilt vor allem, daß das Prinzip des *Parteienpluralismus* verfassungsrechtlich festgeschrieben wird (*Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 1 ff.). Wenn der Grundsatz der Volkssouveränität in Art. 20 I, II 1 GG monolithisch verstanden, auf das Volk als Einheit bezogen werden konnte – was ja durch die Präambel und durch das Prinzip parlamentarischer Vertretung des ganzen Volkes (Art. 38 I 2 GG) bestätigt zu werden scheint –, so relativiert die Parteienfreiheit diesen Befund und gewährleistet einen Pluralismus, der an der Bestimmung des politischen Systems zumindest mitwirkt. Die Einheit staatlicher Gewalt wird dadurch in Frage gestellt oder zumindest relativiert (*Weber*, S. 43, 121 ff.; *Forsthoff*). Dieser Wandel, vom Standpunkt des souveränen Staates gesehen alarmierend, fügt sich allerdings in das Staatskonzept des Grundgesetzes besser ein: Gewaltenbalance, Föderalismus, kommunale und funktionelle Selbstverwaltung werden durch eine weitere Ebene pluralistischen Aufbaus des Staates ergänzt. Freilich stellt diese Ergänzung ein besonderes Problem. Anders als bei der Machtverteilung auf Organe und Träger staatlicher oder kommunaler Gewalt geht es nicht um die Zuweisung eigener Zuständigkeiten, sondern um die Mitwirkung an der Wahrnehmung staatlicher Zuständigkeiten (die Problematik wird an der Formulierung von § 1 II, 2 I PartG deutlich, vgl. *Wietschel*, S. 154 ff.) Gewiß, insofern sind die Parteien Grundrechtsträgern vergleichbar, die sich auch um öffentliche Angelegenheiten kümmern und kümmern sollen. Aber während diese Integration grundrechtlicher Aktivität in die Staatswillensbildung die Unterscheidung von staatlichem und gesellschaftlichem Bereich unberührt läßt (*Böckenförde*, S. 11 ff.), wird die Beteiligung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes vom Grundgesetz, und zwar in einem staatsorganisatorischen Abschnitt, ausdrücklich gefordert. Damit findet sich eine Zwischenstufe zwischen staatlichem und gesellschaftlichem Bereich ausdrücklich in der Verfassung verankert (*U.K. Preuß*, zu Art. 21, Rdnr. 14 ff.). Es kann nicht ausbleiben, daß dies das Modell des Verfassungsstaats tiefgreifend verändert und prägt. Gewiß wäre es vorschnell, daraus auf eine Unvereinbarkeit von Verfassungsstaat und Parteienstaat schließen zu wollen; der Wunsch nach Fernhaltung von parteienstaatlicher Elemente dürfte meist der Vater solcher Gedanken sein. Aber auch und gerade wenn das Ziel eine Integration von Verfassungsstaat und Parteienstaat sein soll, gilt es, die Tragweite der verfassungsrechtlichen Strukturentscheidung zu charakterisieren und die politischen Entwicklungen darunter zu subsumieren.

a) Die Problematik der Parteienstaatlichkeit könnte sich zunächst eingrenzen lassen, da Art. 21 I 1 GG von einer Mitwirkung der Parteien nur „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ spricht. Von hier aus rechtfertigt sich der Terminus „Parteiendemokratie“ und läßt sich eine Abgrenzung von umfassenderer „Parteienstaatlichkeit“ begründen. Aber schon diese strikte Betrachtungsweise muß tiefgreifende Mitwirkungsrechte in Rechnung stellen. Abgesehen von der Problematik von Parteienfreiheit, Parteiengleichheit und Öffentlichkeitsstatus der Parteien mit ihren „Ausstrahlungswirkungen“ bis hin ins Privat- und Arbeitsrecht (*Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 64) kann Parteiendemokra-

tie das Wahlrecht nicht unberührt lassen und ist der Grundsatz zumindest ein Argument für ein Verständnis der Wahlrechtsgleichheit, die der Parteigründungsfreiheit Rechnung trägt und damit eine sehr kritische Beurteilung von Einschränkungen der Erfolgswertgleichheit von Stimmen erfordert (Meyer, § 37, Rdnr. 31 ff., ders., § 38, Rdnr. 20 ff.; BVerfGE 95, 335, 349 f.). Jedenfalls aber wird das Wahlvorschlagsrecht durch den Grundsatz der Parteiendemokratie maßgeblich bestimmt. So sind politische Parteien bei der Festlegung von Unterschriftenquoten vom Bundesverfassungsgericht von Anfang an privilegiert worden (BVerfGE 3, 19, 27; 4, 375, 383 f.; 12, 135, 137; 82, 353, 364), und das Monopol der Parteien zur Einreichung von Listenvorschlägen (§ 27 I 1 BWahlG) wird zwar kritisiert, aber seit Jahrzehnten praktiziert und gilt als mit dem Grundgesetz vereinbar (Morlok, zu Art. 38, Rdnr. 73). Vor allem aber läßt sich angesichts der Gewährleistung pluralistischer Mitwirkung der politischen Parteien gegen Entscheidungsmechanismen argumentieren, die diese Mitwirkung ausschalten, die das Volk als Einheit zur Artikulation bringen können kann. Die Parteiendemokratie stellt sich Bestrebungen der unmittelbaren Demokratie entgegen und beruft sich auf den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie. „Der Ruf nach plebiszitären Verfassungsinstitutionen wird sich in politisch erträglichen Grenzen halten, solange die Wähler die Überzeugung besitzen, daß sie in ihren Parteien Gebilde besitzen, die ihre Wünsche und Ansichten ausreichend vertreten.“ (Fraenkel, S. 202). Daß diese Überzeugung heute nicht mehr besteht, ist spätestens seit den Verfassungsreformen zunächst in Schleswig-Holstein, dann nach der Wiedervereinigung in den Neuen Bundesländern und allenthalben in Westdeutschland deutlich geworden (Jung, S. 295 ff.). Das hat die Parteiendemokratie geschwächt. Aber auf Bundesebene hat sich der Angriff unmittelbar demokratischer Institutionen nicht durchgesetzt, und die Abwehr gegen die Neuregelungen dauert an.

b) Aber durch den erwähnten Einfluß auf das Wahlrecht ist es unabweislich, daß die Parteiendemokratie auch das Parlament beeinflusst (U.K. Preuß, zu Art. 21, Rdnr. 28, 53 ff.). Dafür sind zunächst schon Ansatzpunkte in den Fortbildungen des klassischen Parlamentsrechts enthalten, die das Grundgesetz eingeführt hat, vor allem durch die Parteifähigkeit von Parlamentsminderheiten im Verfassungsstreitverfahren (Art. 93 I Nr. 1 GG in Verbindung mit §§ 63, 64 I BVerfGG, Art. 93 I Nr. 2 GG) und durch qualifizierte Minderheitenrechte (insb. Art. 44 I GG, zur Bedeutung BVerfGE 67, 100, 130 ff.). Nun läßt sich dem noch entgegenhalten, daß hier zwar von Organteilen die Rede, aber keine direkte Verbindung zu den politischen Parteien hergestellt sei. In der Tat nimmt das Parteiengesetz von den Parlamentsfraktionen keine Notiz, und im Grundgesetz-Text findet sich – abgesehen vom nachträglich eingefügten Art. 53a I 2 – kein Hinweis auf die Parlamentsfraktionen. Aber schon in der Geschäftsordnung des Bundestags (§ 10) wird diese Fiktion preisgegeben und die Parlamentsfraktion durch Bundestagsmitglieder derselben Partei definiert. Schon von der Legalstruktur her läßt sich insofern von einer Vertretung der Parteien im Bundestag sprechen, auch wenn das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 8, 104, 112 ff.; Kritik durch Schneider, S. 182) politische Willensbildung des Volkes und Staatswillensbildung strikt zu trennen gesucht hat. In der Tat muß der Parteieinfluß auf das Parlament und speziell die einzelnen Abgeordneten an deren freiem Mandat eine rechtliche Grenze finden; Fraktionszwang im eigentlichen Sinn, etwa mit Mandatsverlust bei Parteiwechsel oder Partei-

ausschluß, und Eingriffe von Partei oder Fraktion in die Mandatsausübung sind rechtlich unzulässig (*Morlok*, zu Art. 38, Rdnr. 140 f.). Auch der Befürworter einer starken Betonung der Parteienstaatlichkeit nach dem Grundgesetz, *Gerhard Leibholz*, hat dies so gesehen (*Leibholz*, S. 78, 114f.). Aber diese – notwendige – Betonung der rechtlichen Grenzen ändert nichts an einem faktischen Einfluß, der im Rahmen der dargestellten verfassungsrechtlichen Lage auch nicht als illegal qualifiziert werden kann (*Leibholz*, S. 96 ff.). Schon durch die faktischen Erfordernisse parlamentarischer Willensbildung, erst recht aber durch die nachträglich möglichen Sanktionen der Parteien bei der Aufstellung der Bewerber für künftige Wahlen wird die Fraktionsdisziplin so weitgehend gesichert, daß die Ablehnung von Fraktionszwang nur eine äußerste Grenze darstellt.

c) Hinsichtlich von Exekutive und Judikative haben die Gesichtspunkte gegen ein Durchgreifen von Einflüssen der Parteiendemokratie noch stärkeres Gewicht. Nicht nur ist der Legitimationszusammenhang mit der politischen Willensbildung des Volkes durch mittelbare Bestellungsverfahren abgeschwächt, sondern es handelt sich um „besondere Organe“ (Art. 20 II 2 GG), deren Trennung zumindest im Grundsatz verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Für die sachliche Legitimation scheint Art. 33 II GG als spezieller Gleichheitssatz andere Kriterien auszuschließen, Art. 33 V GG institutionell eine Eigenständigkeit zu gewährleisten. Darüber hinaus schließt die Gesetzesbindung von vollziehender Gewalt und Rechtsprechung, für die Richter zur ausschließlichen Gesetzesbindung und damit Unabhängigkeit konkretisiert, dem zuwiderlaufende politische Einflüsse aus. In der konkreten Ausgestaltung folgen daraus Garantien der Unabsetzbarkeit, bei Beamten das Lebenszeitprinzip, bei Richtern die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit, die politischen Ingerenzen Grenzen setzen. Hier deuten sich Grenzen der Parteienstaatlichkeit an, deren Überschreitung mit gutem Grund als Ämterpatronage und Selbstbedienung politischer Parteien denunziert werden kann (*von Arnim; Lübbecke-Wolff*, zu Art. 33, Rdnr. 42 Fn. 200).

Die Argumentation erscheint weithin zwingend – und ist dennoch einzuschränken. Denn der Begriff der „Eignung“ ist, ebenso wie die anderen Kriterien des Art. 33 II GG, nicht abstrakt, sondern im Hinblick auf die konkreten Erfordernisse eines Amtes zu bestimmen und kann im Einzelfall – ähnlich wie das Erfordernis der Verfassungstreue (BVerfGE 39, 334 ff.) – auch mit der politischen Orientierung zusammenhängen. Der Bedarf kann sich bei konkreten rechtspolitischen Aufgaben unmittelbar daraus ergeben. Der Grund aber liegt im oben erwähnten Zusammenhang zwischen Parteiendemokratie und materiellem Verfassungsbegriff. So weit Verfassungsprinzipien durch (partei-)politische Ideen konkretisiert werden, schlägt deren Trägerschaft auch auf das Kriterium der Eignung durch (*Lübbecke-Wolff*, zu Art. 33, Rdnr. 42). Positiv-rechtliche Anhaltspunkte dieser Einwirkung sind neben der politischen Treuepflicht des öffentlichen Diensts (§ 4 I Nr. 2 BRRG, § 7 I Nr. 2 BBG und Parallelbestimmungen; vgl. BVerfGE 39, 34) die Rechtsfigur der politischen Beamten (§§ 31, 32 BRRG, § 36 BBG und Parallelbestimmungen) sowie die – praktisch allerdings bedeutungslose – Möglichkeit der

Richteranklage (Art. 98 II, V GG⁴). Vor allem aber zeigt sich diese Einwirkung politischer Einschätzungsprärogativen am weiten Auswahlermessen der Einstellungsbehörden, die ihrerseits durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister notwendig parteienstaatlich eingebunden sind. All dies wird freilich den praktischen Eindruck eines Zuviel an parteipolitischem Einfluß und an Ämterpatronage kaum zu erschüttern geeignet sein. Aber die Gesichtspunkte zeigen, daß die Konflikte nicht einfach auf individuelles Fehlverhalten reduziert werden können, sondern Ausdruck der Grundantinomie einer Parteiendemokratie sind.

3. Vor diesem Hintergrund stellt sich die entscheidende Frage, ob der Anspruch des Grundgesetzes, durch die Anerkennung eines Mitwirkungsrechts der politischen Parteien dem Demokratieprinzip stärkere Durchsetzung zu sichern, eingelöst werden kann. Wenn die Parteiendemokratie eine Alternative zu anderen Ausprägungen des Demokratieprinzips und der Volkssouveränität sein soll, so ist Voraussetzung dafür, daß die innere Ordnung der Parteien, wie es Art. 21 I 3 GG vorschreibt, *demokratischen Grundsätzen* entspricht. Dadurch unterscheiden sich demokratische Parteien von den totalitären Modellen; entsprechende innere Kontrolle ist die Kehrseite der starken Stellung im politischen System. Von daher setzt die deutsche Lösung der Institutionalisierung politischer Parteien voraus, daß der Staat ihre demokratische innere Ordnung garantiert.

Aber daraus entstehen neue Probleme. Müssen sich Parteien ihre Organisation staatlich vorschreiben lassen, so werden sie eben dadurch und insoweit dem Staat inkorporiert. Der Parteienstaat droht die Staatsparteien zur Konsequenz zu haben, den Pluralismus nur staatlich dosiert zu akzeptieren. Von hier aus gerät die Parteienfreiheit in Gefahr. Die von Art. 21 I 1 und 2 GG geforderte freie Mitwirkung an der politischen Willensbildung wird reglementiert, ein einheitliches Auftreten der Parteien im politischen Wettbewerb erschwert. Eine demokratische innere Ordnung kann den eigenständigen Charakter der Parteien beseitigen. Die Weltanschauungspartei wird von Staates wegen zur Volkspartei, ja zur „catch-all-party“. Dies reduziert den Wert des Parteienpluralismus.

Vielleicht am folgerichtigsten ist diese Problematik in Italien gesehen worden (*Lanchester*, S. 367, 387 ff.; *Ridola*, S. 273, 301f.). Aus dem in der Verfassung erwähnten Recht der politischen Parteien, in demokratischer Weise mitzubestimmen, wird zwar ein Art. 21 I 1 GG vergleichbares Mitgestaltungsrecht abgeleitet; aber angesichts des Fehlens einer Art. 21 I 3 GG vergleichbaren Bestimmungen der Rückschluß daraus auf eine demokratische Binnenstruktur der Parteien abgelehnt. Diese Folgerung, die trotz des abweichenden Verfassungswortlauts durchaus kritisierbar ist (*Ridola*, a.a.O.), hat lange Zeit hindurch die Stärke und ideologische Bestimmtheit des italienischen Parteiensystems begünstigt – allerdings, wie die Entwicklung der letzten Jahre gezeigt hat, nicht dauerhaft (*Scheffold*, Parteieninstitutionen in Italien).

⁴ Art. 98 II, V GG auf der Grundlage landesrechtlicher Vorbilder wie Art. 138 LV Bremen, Art. 127 IV LV Hessen.

Jedenfalls zeigt die Antinomie zwischen der Notwendigkeit einer Regelung und der Notwendigkeit des Schutzes davor, daß es sich um ein Problemfeld handelt, auf dem ein Kompromiß nur mit größten Schwierigkeiten erreichbar ist. Eben dies war lange Zeit ein Hauptgrund gegen den von Art. 21 III GG geforderten Erlaß eines Parteiengesetzes. Erst nach dem Parteienfinanzierungs-Verdikt des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 20, 56 ff.; vgl. *Schefold*, Parteienfinanzierung, S. 481, 496 ff.) kam, unter dem Druck des sonst in Karlsruhe erlassenen Verbots finanzieller Zuwendungen an die Parteien, das Parteiengesetz vom 24.7.1967 zustande. In der Tat enthält dieses Gesetz einen Abschnitt über die innere Ordnung der Parteien (§§ 6 – 16). Aber so detailliert andere Regelungen des Gesetzes, namentlich über die staatliche Finanzierung bzw. früher Wahlkampfkostenerstattung sind, so offen und elastisch sind die Bestimmungen über die innere Ordnung; sie sind seit 1967 kaum geändert worden. Und selbst so weit den Parteien konkrete Vorschriften gemacht werden, bleibt deren Sanktion oft unvollkommen. Gewiß kann es in Extremfällen in Betracht kommen, fehlerhafte Wahlvorbereitungsmaßnahmen im Wahlprüfungsverfahren zu sanktionieren (Verfassungsgericht Hamburg, DVBl. 1993, S. 1070 ff.) Aber die Tragweite einer solchen Sanktion erzwingt Zurückhaltung. Die weitere Konsequenz, Verstöße gegen die innerparteiliche Demokratie mit Sanktionen auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung zu beantworten, begegnet ähnlichen Widerständen.

So bleibt zum Schutz der innerparteilichen Demokratie vor allem die Initiative des einzelnen Parteimitglieds oder Anwärters auf eine Mitgliedschaft. Aber auch insofern ergeben sich Probleme, da die Parteien jedenfalls im Innenverhältnis Vereinigungen sind (§ 2 I PartG, vgl. *Wietschel*, S. 146 ff.; BGHZ 101, 193, 200 ff.) und sich daher auf die Vereinigungsfreiheit berufen, staatlicher Ingerenz entgegenstellen können. Überdies müssen diese Vereinigungen zur Entscheidung interner Streitigkeiten Parteischiedsgerichte besitzen (§ 14 PartG). Deren Rechtsnatur – Parteiorgane in der Art von Verbandsschiedsgerichten oder echte Schiedsgerichte im Sinn der Zivilprozeßordnung? – ist wiederum umstritten (*Graf Kerssenbrock*; *Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 133 Fn. 447); Zweifel an der Unabhängigkeit sind trotz der gesetzlichen Garantien angesichts des Fehlens eines Schiedsvertrags und eines Ernennungsrechts des betroffenen Parteimitglieds (vgl. §§ 1025 II, 1026, 1027 I, 1028, 1048 ZPO) nicht von der Hand zu weisen.

Die Problematik gipfelt vor allem bei Streitigkeiten um den Zugang zu politischen Parteien und um Parteiausschlüsse. Die letztgenannte Problematik deckt sich im wesentlichen mit der der Rechtsnatur der Parteischiedsgerichte. Handelte es sich um echte Schiedsgerichte, so wäre nach den einschlägigen zivilprozessualen Regelungen Rechtsschutz durch die staatlichen Gerichte nur in engstem Umfang (§§ 1040 f. ZPO) gegeben. Die (zivilgerichtliche) Rechtsprechung zeigt jedoch, daß insofern die staatlichen Gerichte die Ausschlußentscheidungen durchaus nachprüfen (grundlegend OLG Frankfurt, NJW 1970, S. 2250 ff.; auch BGH NJW 1980, S. 443 ff.; OLG Köln, NVwZ 1991, S. 116; LG Bonn, NJW 1997, S. 2958 ff.) Dabei tragen sie der Selbstgestaltungsfreiheit der Parteien Rechnung, so daß qualifizierte, den Anforderungen des Parteiengesetzes (§ 10 IV, V) entsprechende Entscheidungen

respektiert werden. Aber eine rechtliche, hier eben die Plausibilität der Entscheidungsfindung betreffende Kontrolle findet statt.

Heikler ist die Situation, wenn es um den Zugang zu politischen Parteien geht; denn hier kommt nach der Entscheidung der zuständigen Parteiorgane kein Parteischiedsgericht – dem der Neueintretende ja noch gar nicht unterworfen sein könnte – in Betracht, sondern ausschließlich die primäre Kontrolle durch das staatliche Gericht. Aber „die zuständigen Organe der Partei entscheiden nach näherer Bestimmung der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern. Die Ablehnung eines Aufnahmeantrags braucht nicht begründet zu werden.“ (§ 10 I 1, 2 PartG). Nimmt man dies beim Wort, so bleibt dem angerufenen staatlichen Gericht wenig oder nichts zu kontrollieren (BGHZ 101, 193, 200 ff.; *Stoklossa*, S. 213 ff.). Folgerichtig läuft der gerichtliche Rechtsschutz leer, und es erscheint plausibel, ähnlich wie beim Parteiausschluß zumindest eine nachvollziehbare Begründung zu fordern (*Morlok*, a.a.O.). Aber wie ist das mit der Freiheit der Partei als Organisation vereinbar? Gewiß kann man theoretisch zwischen den Grundsätzen der innerparteilichen Demokratie und der Parteienfreiheit abwägen. Praktisch aber läuft dies auf eine Abwägung zwischen der politischen Entscheidung der Parteiorgane und einer rechtlichen Kontrolle heraus. Maßstab dieser Kontrolle müßte jedoch hier die Programmatik der Partei sein. Das Problem spitzt sich daher darauf zu, ob man dieses als justiziabel betrachtet. Die Partei würde zum – wiederum staatlich inkorporierten – Teil einer pluralistischen Ordnung deklariert, deren Selbstbestimmung in programmatischer Hinsicht staatlich kontrolliert wäre. Der Zwang zur „catch-all-party“ nähme zu. Ist dies ein wünschbarer Wandel? Wenn „die Glaubwürdigkeit der Parteien für kompetente Problemlösungen wieder herzustellen (von *Alemann*, S. 8.) ist, eignen sich dafür weniger die ordentlichen Gerichte als die demokratische Basis, deren Herrschaft durch Art. 21 I 3 GG gesichert werden soll.

4. Aber wie ist diese Glaubwürdigkeit zu sichern? Wie gezeigt, ging die verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien in der Neubegründeten Demokratie der Bundesrepublik auch auf eine gewisse Ängstlichkeit zurück. Die Artikulation des Volkes, von dem alle Staatsgewalt ausgehen soll, ist in ihrer Funktionsfähigkeit nicht gesichert und bedarf geeigneter Sprachrohre. Deshalb haben die politischen Parteien, trotz der Gewährleistung von Parteiengründungsfreiheit und Parteiengleichheit, einen gewissen Schutz nötig.

Aus diesen Überlegungen, die freilich im Parlamentarischen Rat bewußt noch nicht in dieser Richtung konkretisiert wurden (vgl. JÖR NF Bd. 1, S. 207), entwickelte sich bald nach 1949 eine Diskussion und ein Konzept der *Parteienfinanzierung* unter mehr oder weniger direkter staatlicher Beteiligung. Zunächst war die Idee wegleitend, durch Aktivierung der Spendebereitschaft Privater, vor allem der Wirtschaft, und durch Steuervergünstigungen in der Form steuerlicher Abzugsfähigkeit der Parteispenden für eine finanzielle Basis der Parteien zu sorgen. Daß dadurch die Wirtschaft, steuerlich stärker belastete Bevölkerungsteile und deshalb mittelbar die bürgerlichen Parteien bevorzugt wurden, war freilich offenkundig. Es gehört zu den großen Verdiensten von *Gerhard Leibholz*, im Bundesver-

fassungsgericht diesem Blickwinkel zum Durchbruch verholfen zu haben. Die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit unbegrenzter steuerlicher Abzugsfähigkeit von Parteispenden (BVerfGE 8,51 ff.) bedeutete einen entscheidenden Schritt in Richtung auf die Chancengleichheit der politischen Parteien. Allerdings, welche Finanzierungsalternative kam in Betracht? Ein *obiter dictum* in der Entscheidung verwies auf die Möglichkeit staatlicher Parteienfinanzierung und suggerierte sie damit den politischen Instanzen.

Sie erfolgte denn auch in der Folge, allerdings zunächst eher verschleiert für „Aufgaben der politischen Bildungsarbeit“, mit stark wachsender Tendenz und weiteren unter Gleichheitsaspekten problematischen Differenzierungen. In einem derentwegen angestregten neuerlichen Verfassungsprozeß wurde *Leibholz* als befangen abgelehnt, und ohne ihn entschied das Bundesverfassungsgericht 1966 (E.20, 56 ff.) diametral gegensätzlich zur früheren Entscheidung: staatliche Parteienfinanzierung sei mit der Parteienfreiheit unvereinbar und deshalb unzulässig; nur eine begrenzte Wahlkampfkostenerstattung könne gerechtfertigt werden. Die Widersprüchlichkeit des Urteils im Verhältnis zur früheren Entscheidung und im die Wahlkampfkostenerstattung letztlich doch noch zulassenden Argumentationsgang war freilich offenkundig und wurde vielfach kritisiert. Sie setzte sich in der Folge fort; denn das Gericht akzeptierte die Pauschalierung der Wahlkampfkostenerstattung mit Abschlagszahlungen, die der Gesetzgeber des Parteiengesetzes 1967 vorsah (BVerfGE 24,300 ff.), obwohl es sich sachlich um eine quantitativ limitierte, nur durch den Zweck der Wahlkampfkostenerstattung legitimierte Parteienfinanzierung handelte. Einzig zur Sicherung der Chancengleichheit kleiner Parteien und später auch unabhängiger Bewerber (BVerfGE 41, 299 ff.) wurden dem Gesetzgeber kleinere Korrekturen aufgegeben. Gewiß, als die niedersächsische Landesregierung die Abzugsfähigkeit von Parteispenden erweitert wissen wollte, beharrte das Gericht auf seinem Standpunkt (BVerfGE 52,63 ff.); aber selbst nach den Parteispendenskandalen der Flick-Affäre und ihres Umfelds insistierte es nicht und segnete namentlich die – rechtlich nicht reglementierten – Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen (BVerfGE 73,1 ff.) sowie aufgrund des inzwischen eingeführten Chancenausgleichs die Erhöhung des Betrags der abzugsfähigen Parteispenden im wesentlichen ab (BVerfGE 73,40 ff.). Als der Gesetzgeber darauf das System der Wahlkampfkostenerstattung weiter komplizierte, um erhöhte Erstattungen zu ermöglichen, dadurch jedoch neue Ungleichheiten schuf, reagierte das Bundesverfassungsgericht (E.85,264 ff.) mit einem völligen Argumentationsbruch: nunmehr soll echte Parteienfinanzierung wieder zulässig sein, aber, bei stärker begrenzter steuerlicher Abzugsfähigkeit von Parteispenden, nur ergänzend zur Eigenfinanzierung der Parteien im Rahmen einer „relativen Obergrenze“ und nur bis zu einer „absoluten Obergrenze“ (zur Würdigung der Entscheidung insb. *Schwartmann*).

Aber gerade dieses Oszillieren der Rechtsprechung zeigt die bis heute im Grundsatz ungelöste Antinomie zwischen vier Gesichtspunkten:

- Zur Erfüllung ihrer staatspolitischen Funktion *brauchen die Parteien Geld*. Gewiß ist das Ausmaß diskutabel, kann der Vorwurf der Selbstbedienung erhoben werden (von *Arnim*, Die Partei, weiter

konkretisiert in zahlreichen späteren Veröffentlichungen und Berechnungen). Aber daß die verfassungsrechtliche Anerkennung der staatspolitischen Funktion deren Sicherung durch eine stabile Finanzausstattung voraussetzt, erscheint zwingend, wie immer man sich zum (vom Bundesverfassungsgericht bisher immer verneinten) Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung staatlicher Parteienfinanzierung einstellt (*Stricker*).

- Entscheidendes, vom Bundesverfassungsgericht seit 1966 in ständiger Rechtsprechung wiederholtes Gegenargument ist freilich, daß der Grundsatz der Parteienfreiheit und der innerparteilichen Demokratie für eine *Staatsfreiheit* der Parteienfinanzierung spricht. Jede Institutionalisierung und entsprechende Dotierung der Parteienfinanzierung gibt den Parteien als solchen – namentlich den Parteiapparaten oder der „politischen Klasse“ – ein Gewicht, das sie von unmittelbar demokratischen Einflüssen unabhängig macht; die erwähnte Glaubwürdigkeitskrise beruht just hierauf (auch insofern bedenkenswert die unermüdliche Argumentation von *Arnims*, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997). Verweist man demgegenüber die Parteien auf ihre gesellschaftliche Verwurzelung, so sollen sie auch daraus ihren Finanzbedarf stillen. Dann ist es folgerichtig, die gesellschaftlichen Kräfte heranzuziehen, die zur Finanzierung der politischen Parteien bereit sind, und ihnen durch steuerliche Entlastung entgegenzukommen. Hier liegt die Verlockung der Spendenfinanzierung. Ohne eigenen staatlichen Aufwand und ohne umfassende Regulierung oder durch bloßen Steuerverzicht läßt sich die Parteienfinanzierung sichern, der Finanzbedarf der Parteien decken.

- Aber der Preis dafür ist das Problem wirtschaftlicher Ungleichheit. Die Möglichkeit, größere Spenden zu leisten, hat wenig mit Chancengleichheit, um so mehr aber mit wirtschaftlicher Ungleichheit zu tun, und die steuerliche Begünstigung von Parteispenden prämiert zusätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Für das Parteienspektrum folgt daraus eine Begünstigung der wirtschaftsnahen Parteien und damit ein erheblicher Einfluß finanzstarker Gruppen auf das politische System. Daß dies unter Gleichheitsgesichtspunkten nicht zu rechtfertigen ist, ist die bedeutsame Erkenntnis der erwähnten frühen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, an der sich das Gericht in der Folge mehrfach orientiert (insb. E.52,63; 85, 264, 312 ff.; vgl. auch die abweichende Meinung *Böckenfördes* zu BVerfGE 73, 40, 103 ff.), die es in anderen Entscheidungen (insb. BVerfGE 73, 40, 86 ff.) jedoch relativiert hat. Gewiß, die Mitglieder- und Spendenfinanzierung kann so gestaltet werden, daß sie die Chancengleichheit wahrt. Hier sind zahlreiche Anregungen in Richtung zunächst auf den Chancenausgleich (Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung 1983) dann auf eine „Bürgernahe Parteienfinanzierung“ (*Volker Schütte*, 1993) gemacht worden. Daß in dieser Richtung ein Handlungsbedarf besteht und auch Verbesserungen über die gegenwärtige Abzugsfähigkeit von Kleinspenden von der Steuerschuld hinaus möglich sind, ist immer wieder hervorgehoben worden (*Naßmacher*, S. 157 ff.) Aber dieser Weg ist mühsam, und ob er dem Finanzbedarf der Parteien genügt, erscheint zweifelhaft.

- Die Antinomie zeigt, daß Finanzierung bei hinreichender Staatsfreiheit ohne Verletzung der Chancengleichheit nicht ohne *Begrenzungen des Volumens* der Parteienfinanzierung insgesamt möglich ist. Das ist allerdings – und es gilt, dies in aller Schärfe zu sehen (vgl. Graf Vitzthum, zit. Fn. 3, S. 101) – eine Entscheidung zugunsten einer Selbstbegrenzung des politischen Systems, die zu ökonomischem und politischem Wettbewerb in Gegensatz steht. Aber nur diese Notwendigkeit erklärt die vom Bundesverfassungsgericht mehrfach und in seinem Urteil vom 3. April 1992 (BVerfGE 85, 264) mit besonderer Eindringlichkeit postulierte Begrenzung staatlicher Finanzierung: zunächst nur auf Wahlkampfkostenerstattung, jetzt mit Hilfe der Festlegung einer absoluten Obergrenze. Daß diese aufgrund von Zahlungen ermittelt wurde, die nach dem gleichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts gerade verfassungswidrig waren, indiziert freilich die Problematik ebenso wie die Tatsache, daß diese absolute Obergrenze in der Folge sofort ausgeschöpft wurde – und jetzt nach oben korrigiert werden soll.

Als Fazit der Entwicklung und der Konfrontation der Gesichtspunkte bleibt festzustellen, daß eine „glatte“ Lösung angesichts des Wertungskonflikts unmöglich ist und nur eine Optimierung zwischen den gegenläufigen Prinzipien in Betracht kommt. Von einem überzeugenden Modell oder Kriterium dafür sind wir allerdings – das lehrt die schwankende Rechtsprechung – weit entfernt. Ob es gefunden werden kann, erscheint zweifelhaft.

5. Und in der Tat: *quis custodiat ipsos custodes*, wer ist dazu befugt? Als sich das Bundesverfassungsgericht mit den politischen Parteien auseinanderzusetzen begann, lag der Schwerpunkt in Fragen des Wahlrechts und der Wahlrechtsgleichheit, also in einem begrenzten und rechtlich ausgeformten Teilbereich. Daneben führten die beiden Parteiverbotsverfahren zur Ausgrenzung der verbotenen Parteien und zur Abgrenzung, aber nicht zur inneren Ausformung der Parteiendemokratie. Erst die prozessuale Behandlung der politischen Parteien im Verfassungsverstreit (BVerfGE 4,27 ff.) hat die zentralen Probleme der Parteiendemokratie offen gelegt und damit die Funktion des Bundesverfassungsgerichts auf diesem Gebiet ausgeweitet. Aber als in der Finanzierungsproblematik die Folgen sichtbar wurden, blieb dem Gericht nur, den Gesetzgeber zum Erlaß eines Parteiengesetzes zu mahnen. Bei den folgenden Entscheidungen mußten jeweils Übergangsregelungen getroffen werden, die im Hinblick auf die Rechtsprechungsfunktion des Gerichts kritisiert werden können.

Optimierung mag zwar gerichtlich kontrollierbar sein, aber sie setzt zunächst anderweitige politische Gestaltung voraus. Deshalb ist Parteiengesetzgebung nicht nur nach positivem Verfassungsrecht (Art. 21 III GG), sondern auch verfassungsstrukturell eine unverzichtbare Aufgabe des Parlaments.

Aber daraus ergibt sich ein Widerspruch, auf den vielfach hingewiesen worden ist (*von Arnim*, a.a.O., Fetter Bauch, S. 307 ff.). Die parlamentarische Arbeit ist auch Sache der Parteien und wird von deren Interessen bestimmt, eben weil sie auch ins Parlament hineinwirken und im Rahmen der Parteiendemokratie hineinwirken dürfen, ja müssen (oben 2b). Der Einwand der „Selbstbedienung“ ist daher so

zutreffend wie nichtssagend. Das parlamentarische System der Parteiendemokratie beruht auf der Zuständigkeit des Parlaments mit parteigebundenen Abgeordneten (*Morlok*, zu Art. 38 GG, Rdnr. 143), und angesichts der Grenzen verfassungsgerichtlicher Kontrolle kommen nur die Öffentlichkeit und eine politische Kultur in Betracht, um Grenzen zu setzen und einzelne Entscheidungen zu delegitimieren. Damit kann und muß in der Tat einem Parteienstaatsübermaß (*Tsatsos*, Die politischen Parteien, S. 133, 152 ff.) entgegengewirkt oder, anders gesagt, eine „zweite Generation des Parteienrechts“ zur Durchsetzung gebracht werden (so die Formulierung von *Morlok*, zu Art. 21, Rdnr. 7 mit Fn. 40).

Schon wenn sich – was ja im Rahmen öffentlicher Verfahren nicht ausgeschlossen ist – der Bundespräsident einschaltet, um zur Erarbeitung von Lösungen beizutragen, bleibt zu bedenken, daß damit nach geltendem Verfassungssystem keine autoritäre Option nach Weimarer oder gaullistischem Vorbild verbunden sein will und kann. Im Gegenteil bedürfen auch so erarbeitete Lösungen parlamentarischer Umsetzungen. Dem entspricht freilich, daß von solcher Einwirkung keine von den Konzepten des parlamentarischen Systems abweichenden Ergebnisse erwartet werden dürfen. In den beiden bisher bekannten Fällen vom Bundespräsidenten berufener Sachverständigenkommissionen zur Reform der Parteienfinanzierung (Bericht 1983; Empfehlungen 1994) waren die Sachverständigen-Kommissionen zwar nach überparteilichen und sachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt, von den politischen Parteien aber keineswegs losgelöst und mit ihren Mitgliedern den verschiedenen Richtungen mehr oder weniger zuzuordnen. Die Ergebnisse – einschließlich der abweichenden Meinung im zweiten Bericht – waren daher durchaus politiknah und im folgenden Gesetzgebungsverfahren weitgehend von Erfolg gekrönt, wenn auch typische Defizite blieben⁵.

Die Diskussion solcher Defizite tut allerdings Not. Gerade die Unvollkommenheit parlamentarisch-parteilicher Umsetzung des Auftrags zu rechtlicher Ordnung der Parteien und die Grenzen richterlicher Optimierungsmöglichkeiten bei der Kontrolle der Erfüllung dieses Auftrags zeigen, daß allenfalls die Verbindung aller in Betracht kommenden Instanzen eine annehmbare Ordnung bewirken kann. Gewiß drückt der Rekurs auf Begriffe wie politische Ethik und politische Kultur eine Aporie aus. Aber ohne Eingeständnis von Aporien und ohne Appell zu deren Überwindung wird verschleiert, was eine verfassungspatriotische Parteiendemokratie möglich machen kann – und sollte.

⁵ So die Interpretation und Konsequenz der Empfehlung von 1983 (S. 187f.), die Mandatsträger-Beiträge nicht mehr separat als Parteieinnahmen auszuweisen; vgl. den Hinweis bei *Naßmacher*, S. 157 (168).

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von*, 1996: Die Parteien in den Wechsel-Jahren? Zum Wandel des deutschen Parteiensystems, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 6, 3 ff.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1980: *Ämterpatronage und politische Parteien*. Wiesbaden.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1991: *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*. Mainz.
- Arnim, Hans Herbert von*, 1997: *Fetter Bauch regiert nicht gern*. Mainz.
- Benöhr, Susanne*, 1999: *Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz*. Baden-Baden.
- Bergstraesser, Ludwig*, 1965: *Geschichte der politischen Parteien*. 11. Aufl., München.
- Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung*, 1983: *Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission*. Köln.
- Bluntschli, Johann Caspar*, 1844: *Psychologische Studien über Staat und Kirche*. Zürich.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang*, 1972: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: *Festgabe Hefermehl*. Stuttgart (auch in: *Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit*. Frankfurt a.M. 1976, 185 ff.)
- Boyken, Friedhelm*, 1998: *Die neue Parteienfinanzierung*. Baden-Baden.
- Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung*, 1994. Baden-Baden.
- Forsthoff, Ernst*, 1971: *Der Staat der Industriegesellschaft*. München.
- Fraenkel, Ernst*, 1991: *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt a.M.
- Fraenkel, Ernst*, 1991: Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: *ders., Deutschland und die westlichen Demokratien*. Frankfurt a.M.
- Friedrich, Carl Joachim*, 1953: *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin.
- Fröbel, Julius*, 1842: *Friedrich Rohmer aus Weißenburg in Franken und seine messianischen Geschäfte in Zürich*. Zürich.
- Fromont, Michel*, 1990: Die Institution der politischen Partei in Frankreich, in: *Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich*. Baden-Baden.
- Grimm, Dieter*, 1994: Politische Parteien, in: *Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts*. 2. Aufl., Berlin.
- Gusy, Christoph*, 1993: *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*. Baden-Baden.
- Huber, Ernst Rudolf*, 1939: *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*. 2. Aufl., Hamburg.
- Huber, Ernst Rudolf*, 1964: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 2. Stuttgart.
- Huber, Ernst Rudolf*, 1978: *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Bd. 1. 3. Aufl., Stuttgart.
- Huber, Ernst Rudolf*, 1982: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 4. 2. Aufl., Stuttgart.
- Jellinek, Georg*, 1914: *Allgemeine Staatslehre*. 3. Aufl. (Neudruck Darmstadt 1960).
- Jung, Otmar*, 1998: Die Praxis direkter Demokratie unter den neuen Landesverfassungen, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 295 ff.
- Kerssenbrock, Trutz-Graf*, 1994: *Der Rechtsschutz des Parteimitglieds vor Parteischiedsgerichten*. Baden-Baden.

- Kunig, Philip*, 1987: Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts. Bd. 2, Heidelberg.
- Lanchester, Fulco*, 1990: Die Institution der politischen Partei in Italien, in: Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich. Baden-Baden.
- Lehnert, Detlef*, 1998 a: Verfassungsdemokratie als Bürgergenossenschaft. Baden-Baden.
- Lehnert, Detlef*, 1998 b: Staatslehre ohne Staat?, in: IfS-Nachrichten der Universität der Bundeswehr München.
- Leibholz, Gerhard*, 1928: Zu den Problemen faschistischen Verfassungsrechts. Berlin.
- Leibholz, Gerhard*, 1929: Das Wesen der Repräsentation. Berlin.
- Leibholz, Gerhard*, 1967: Strukturprobleme der modernen Demokratie. 3. Aufl. (Neuausgabe Frankfurt 1974).
- Lübbe-Wolff, Gertrude*, 1998, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2 Tübingen.
- Madison, James*, 1948: The Federalist 10 (1787), Ausgabe Oxford.
- Meyer, Hans*, 1987: Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2 Heidelberg.
- Meyer, Hans*, 1987: Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2 Heidelberg.
- Morlok, Martin*, 1998, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2. Tübingen.
- Morlok, Martin*, 1996: Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, in: Festschrift Knöpfle, München.
- Mortati, Costantino*, 1940: La costituzione in senso materiale. Milano.
- Naßmacher, Karl-Heinz*, 1997: Parteienfinanzierung in Deutschland, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen.
- Preuß, Hugo*, 1926: Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien, in: ders., Staat, Recht und Freiheit. Tübingen 1980.
- Preuß, Ulrich K.*, 1989: Art. 21 Abs. 1, 3, in: Kommentar zum GG (Reihe Alternativkommentare), Bd. 1. 2. Aufl., Neuwied.
- Ridola, Paolo*, 1992: Parteienfinanzierung in Italien, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Baden-Baden.
- Rohmer, Theodor*, 1844: Friedrich Rohmers Lehre von den Politischen Parteien.
- Schefold, Dian*, 1992: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Baden-Baden.
- Schefold, Dian*, 1998: Geisteswissenschaften und Staatsrechtslehre zwischen Weimar und Bonn, in: Karl Acham u.a. (Hrsg.), Erkenntnisgewinne, Erkenntnisverluste. Stuttgart.
- Schefold, Dian*, 1999: Die Parteieninstitution in Italien, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland. Baden-Baden (im Erscheinen).
- Schneider, Hans-Peter*, 1990: Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich. Baden-Baden.
- Schmitt, Carl*, 1928: Verfassungslehre. Berlin.
- Schütte, Volker*, 1993: Bürgernahe Parteienfinanzierung. Baden-Baden.
- Schwartzmann, Rudolf*, 1995: Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien. Berlin.

- Simitis, Spiros*, 1989: Die Loi le Chapelier: Bemerkungen zur Geschichte und möglichen Wiederentdeckung des Individuums, in: Kritische Justiz, 157 ff.
- Staff, Ilse*, 1994: Costantino Mortati: Verfassung im materiellen Sinn: Ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im faschistischen Italien und im Deutschland der Weimarer Zeit und im Nationalsozialismus, in: Quaderni Fiorentini 23.
- Stern, Klaus*: 1984: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1 2. Aufl., München.
- Stöss, Richard*, 1997: Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen.
- Stoklossa, Uwe*, 1989: Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteien. Baden-Baden.
- Stricker, Gregor*, 1998: Der Parteienfinanzierungsstaat. Baden-Baden.
- Triepel, Heinrich*, 1928: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin.
- Tsatsos, Dimitris Th.*, 1990, in: Dimitris TH. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich. Baden-Baden.
- Tsatsos, Dimitris Th.*, 1997: Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen.
- Tsatsos, Dimitris Th./Deinzer G.*, 1998: Europäische Politische Parteien. Dokumentation einer Hoffnung. Baden-Baden.
- Vitzthum, Wolfgang Graf*, 1995: Probleme der Parteiendemokratie, in: Peter M. Huber (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie. Tübingen.
- Weber, Werner*, 1970: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 3. Aufl., Berlin.
- Wehler, Hans-Ulrich*, 1995: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 3. München.
- Wiegandt, Manfred*, 1994: Norm und Wirklichkeit. Baden-Baden.
- Wietschel, Wiebke*, 1996: Der Parteibegriff. Baden-Baden.

Gleichheit trotz(t) Funktionalität

Zur Verfassungswidrigkeit der 5 v. H. Hürde für Kommunalwahlen in NRW

Michael Heinig

wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen

I. Einführung

1. Kommunalwahlrechtliche Neuerungen allenthalben

Die Reformwerkstatt des deutschen Wahlrechts ist schon seit geraumer Zeit vorrangig auf kommunaler Ebene zu verorten. Radiziert in kleineren und damit überschaubareren sozialen Einheiten und Problembeständen scheinen experimentelle Formen der politischen Willensbildung besser plaziert als auf Landes- oder Bundesebene. Die Ansätze sind vielfältig: Kumulieren und Panaschieren sollen das personale Element der kommunalen Wahl betonen und die vermeintliche Macht von Parteioligarchien begrenzen. Das kommunale Wahlrecht für Unions-Bürger hat zum Ziel, neue politische Bindungskräfte für „Wanderarbeiter“ zu entfalten. Bürgerbefragung und Bürgerentscheid etablieren in zunehmendem Maße direktdemokratische Elemente im Prozeß der politischen Willensbildung, die der grundgesetzlichen Verfassungskultur¹ bis dato eher fremd waren. Ausgangspunkt all dieser Entwicklungen ist die *Stärkung der effektiven politischen Integration* der Bevölkerung als einem Hauptzweck politischer Wahlen. Auf einer ähnlichen Ebene wurde unter *politiktheoretischer* Fragestellung auch die Brisanz von Sperrklauseln auf kommunaler Ebene verortet. *Rechtlich* dagegen schien bisher die Lage klar: Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Parlamenten darf der Wahlgesetzgeber Sperrklauseln einführen.² Die meisten Bundesländer hatten sich diese verfassungsrechtliche Zulässigkeit von spezifischen Wahlhürden auch bei Kommunalwahlen zu eigen gemacht. Bis 1997 sahen nur Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen in ihren Kommunalwahlgesetzen keine Sperrklauseln vor. Angesichts der allseitigen Gewöhnung des politischen Betriebes und seiner Beobachter an Sperrklauseln für Wahlen und ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung kamen zwei Urteile des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen zur Verfassungswidrigkeit einer 5 v. H. Hürde im KWG NW auf den ersten Blick überraschend. Während die Verfassungsgerichte des Saarlandes und Hamburgs in jüngster Zeit keinen Anlaß sahen, die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln im

¹ Zum Begriff der Verfassungskultur *Morlok*, The Relationship of Majority and Minority as an Element of Constitutional Culture, in: Wyrzykowski (ed.), Constitutional Culture, Warschau 1999, i.E. sowie *Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 3. Aufl. (1998), S. 325 und 587 f.

² BVerfGE 1, 208 (248 f.); 4, 31 (40); 34, 81 (99); 82, 322 (338); 95, 408 (419 f.); st. Rspr. - siehe *Becht*, Die 5% Klausel, 1990, S. 36 ff.; Siehe speziell zu Sperrklauseln auf kommunaler Ebene BVerfGE 6, 121 ff., 11, 266 (277); 13, 1 ff.; 47, 253 ff. Für die Literatur allgemein zur 5 v. H. Hürde bspw. *Brenner*, AöR 123 (1991), 232 (254); *Schneider*, AK-GG, Art. 38 Rn. 50; *Erichsen*, Jura 1983, 635 (643); *Linck*, Jura 1986, 460 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, Art. 38 Rn. 104; *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl. (1998), S. 198 ff. m.w.N. Zur Entstehung und politischen Diskussion bis 1983 *Jesse*, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, 1985, S. 221 ff.

Kommunalwahlrecht in Zweifel zu ziehen,³ judizierte der Verfassungsgerichtshof dagegen am 6. Juli 1999, zwei Monate vor den anstehenden Kommunalwahlen des Landes, daß der nw. Landtag das Recht zweier kleinerer Parteien auf Chancengleichheit als politische Parteien und auf Gleichheit der Wahl dadurch verletzt hat, daß er die bestehende Sperrklausel von 5 v. H. nicht aufgehoben oder abgemildert hat.⁴ Berücksichtigt man die Vorgeschichte zu diesem „Pauenschlag“, wird schnell klar, daß der VerFGH angesichts gravierender parlamentarischer Verfehlungen in der Sache keine andere Entscheidung hätte treffen können. Denn der VerFGH NW hatte dem Wahlgesetzgeber bereits mit einem Urteil vom 29. September 1994 ausdrücklich aufgegeben, die unveränderte Aufrechterhaltung der 5 v. H. Sperrklausel für die Kommunalwahlen 1999 zu überprüfen.⁵ Dieser Verpflichtung ist der nw. Landtag laut Urteil des VerFGH vom 6. Juli 1999 nicht hinreichend nachgekommen; das Verdikt der Verfassungswidrigkeit des nw. KWG war dadurch nach der vom VerFGH zugrundegelegten Logik unvermeidlich.

2. Rechtswissenschaftlicher Mehrwert

Die beiden Entscheidungen des VerFGH NW legen in spezifischer Weise die *Geschichtsbedingtheit jeder Verfassungsinterpretation und -applikation* offen. Die bisher gemachten politischen Erfahrungen in anderen Bundesländern ohne Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht werden zum dezidierten Bewertungsmaßstab der Verfassungsmäßigkeit nw. wahlrechtlicher Praxis erhoben: neuere historische Erfahrungen reüssieren zur maßgeblichen Grundlage für anzulegende Prognosemaßstäbe und verdrängen ältere, zwischen 1919 und 1933 gemachte, seitdem tradierte⁶ und kanonisierte⁷ Erfahrungen. Damit einher geht - nach längerwährenden entsprechenden Forderungen einer *Aktualisierung der Referenzerfahrungen* in der Literatur⁸ - eine für die Verfassungsrechtsprechung temporal relativ neuartige Skepsis gegenüber dem Erfordernis von besonderen Wahlhürden auf lokaler Ebene: Außer dem VerFGH NW (1994/1999) hat unter dem Eindruck dieser Rechtsprechung seit den 50er Jahren⁹ bisher

³ VerFG Hamburg, NVwZ-RR 1999, 358 ff.; VerFGH Saarland, Urteil vom 14. Juli 1998, Az. Lv 4/97. Das Land Hessen plante unter Berufung auf diese Rspr. im Zuge der avisierten Kommunalverfassungsreform lediglich eine Absenkung des Mindestquorums auf 3 v. H., LT-Dr. 12/425. Anders dagegen bereits der VerFGH Berlin, DVBl. 1997, 786 f. (Ls.) = LKV 1998, 142 ff. = NVwZ-RR 1996, 241 ff., der ein Mindestquorum mangels Erforderlichkeit bei Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung für verfassungswidrig erklärte. Nunmehr verzichtet unter dem Eindruck der Rechtsprechung aus Berlin und Nordrhein-Westfalen nach einer Expertenanhörung im Landtag auch das Land Hessen vollständig auf Wahlhürden bei Kommunalwahlen.

⁴ VerFGH NW, NWVBl. 1999, 383 ff.

⁵ VerFGH NW, NWVBl. 1994, 453 ff. = DVBl. 1995, 153 ff. = NVwZ 1995, 579 ff.

⁶ Zur Prägung der bundesverfassungsgerichtlichen Rspr. durch das „Weimarer Trauma“ (Meyer, HStR II, § 38 Rn. 27) insb. Antoni, ZParl 11 (1980), 93 (104 ff.).

⁷ Zum Vorgang der Kanonisierung allg. Bahr, Art. Kanon/Kanonisierung, in: Metzler Lexikon Religion, Bd. 2, 1999, S. 159 ff.

⁸ Siehe z.B. Froscher, DVBl. 1985, 917 (926); Meyer, HStR II, § 38 Rn. 26-29; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. (1991), Art. 38 Rn. 140 m.w.N.

⁹ Damals befand der BayVerFGH die 1952 eingeführte 5 v. H. Klausel im Gemeindevahlrecht Bayerns für unvereinbar mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit der bayerischen Verfassung, BayVerFGH 2 (II. Teil), 66 ff.; siehe auch Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 197 f.; dagegen wurde die für die Ebene der Regierungsbezirke geltende 10 v. H. Klausel nicht beanstandet, BayVerFGH 2 (II. Teil), 45 ff.; 11, 140 ff. Kritisch hierzu Bothe, AK-GG, Art. 28 Rn. 9; Dreier, in: ders. (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, Art. 28 Rn. 66. Das BVerfG sieht dagegen in st. Rspr. die zulässige

nur der VerfGH Berlin (1997) die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht (allerdings nur für Bezirkswahlen) in Frage gestellt.¹⁰ Auf Bundesebene wurde eine bestehende Sperrklauselregelung erst- und letztmalig durch ein Urteil des BVerfG vom 29. September 1990 zur Zulässigkeit einer gesamtdeutschen Sperrklausel für die ersten Wahlen zum Deutschen Bundestag nach der Vereinigung für verfassungswidrig erklärt.¹¹ Das Ergebnis dieser bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung war ersichtlich einer historisch einmaligen Konstellation geschuldet; das Urteil entfaltet seine weitergehende Bedeutung aber durch eine erste Skizzierung von *strengeren Kriterien* zur Bewertung der Erforderlichkeit von Sperrklauseln, die von der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Berlins und NRWs aufgenommen und weiterentwickelt wurde.

Über den daraus resultierenden Beitrag zu einer *präzisierten wahlrechtlichen Gleichheitsdogmatik* sind die beiden Münsteraner Entscheidungen auch verfassungstheoretisch interessant. In der nunmehrigen Präzisierung der „Hürdendogmatik“ ist subkutan ein fortwährender inhaltlich offener, d.h. ständig reversibler verfassungskultureller Wandel trotz gleichbleibendem Normbestand angelegt. Die geschichtliche Relativität der Verfassungsanwendung wird in der wahlrechtlichen Dogmatik selbst durch den Verweis auf die von je zu je divergierenden konkreten Umstände und Erfahrungen bearbeitet. In die wahlrechtliche Dogmatik wird dadurch eine *effektive Öffnungsklausel hin zu wirklichkeitswissenschaftlichen Erkenntnissen* implementiert.

Im folgenden soll die These der in der electionsegalitären Dogmatik selbst angelegten resp. reflektierten spezifischen historischen Verzahnung dadurch exploriert werden, daß die Judize des VerfGH NRW mit den Entscheidungen des BVerfG zur verfassungsgerichtlichen Zulässigkeit von Wahlhürden kontrastiert wird.

II. Eine Sperrklausel - zwei Verfassungsgerichte: eine komperative Analyse der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH NW zur nw. 5 v. H. Hürde bei Kommunalwahlen

1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sperrklauseln

a) Ausgangspunkt jeder verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit von wahlrechtlichen Mindestquoren ist der in permanenter Judikatur des BVerfG entwickelte Leitgedanke, daß das Grundgesetz kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt und deshalb sowohl die Einführung eines reinen Mehrheitswahlrechts als auch eines reinen Verhältniswahlrechts verfassungsrechtlich zulässig ist.¹² Der Gesetzgeber muß nach dieser Rechtsprechung aber jeweils bei der Ausgestaltung

Höchstgrenze in der Regel bei 5 v. H. erreicht; BVerfGE 1, 208 (256); 47, 253 (277 - wo sich auch die bemerkenswerte Formulierung findet, die 5 v. H. Klausel sei ein „gemeindeutscher Satz“); vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I, 2. Aufl. (1984), S. 311 ff.

¹⁰ VerfGH Berlin, DVBl. 1997, 786 f. (Ls.) = LKV 1998, 142 ff. = NVwZ-RR 1996, 241 ff.

¹¹ BVerfGE 82, 322 ff.

¹² BVerfGE 6, 104 (111); auch 1, 208 (246); 6, 84 (90); 11, 351 (362); 95, 335 (349f., 354); in der Literatur finden sich maßgebliche Bedenken gegen eine verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Der Grundsatz der Wahlgleichheit enthalte im Zusammenspiel mit der Volkssouveränität und deren repräsentativen Gehalten „eine Vermutung zugunsten des Verhältniswahlrechts“, so *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 38 Rn. 95 m.w.N. (wiewohl unter spezifischen partei-soziologischen Bedingungen, d.h. i.d.R. einer sehr hohen Identifikation der Wähler mit lediglich zwei Par-

des Wahlsystems das Gebot der Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG) achten. Wenn er das System der Verhältniswahl präferiert, muß - so „Karlsruhe“ - unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit eine innere Kohärenz dergestalt hergestellt werden, daß der einzelnen Wählerstimme nicht nur der gleiche Zählwert (wie beim Mehrheitswahlrecht erforderlich), sondern grundsätzlich auch der gleiche Erfolgswert zukomme.¹³ Unter einem so begründeten *Gebot der Erfolgswertgleichheit* stellen Sperrklauseln bei einer Verhältniswahl stets einen Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl dar. Soweit die Stimmen für eine Partei durch die 5 v. H. Hürde bei der Vergabe von Sitzen über Listen nicht berücksichtigt werden, geht damit ohne weiteres ein Verlust des Erfolgswertes einher. Ebenso begründen Sperrklauseln nach ständiger Rechtsprechung einen Verstoß gegen den Grundsatz gleicher Wettbewerbschancen politischer Parteien,¹⁴ der ihnen aus „ihrem in Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status und aus der Bedeutung, die der darin verbürgten Freiheit der Parteigründung und dem Mehrheitsprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt“.¹⁵

Ein Abweichen vom Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der politischen Chancengleichheit kann nach der Rechtsprechung des BVerfG jedoch zulässig sein, soweit „ein zureichender, aus der Natur der Sache sich ergebender Grund“¹⁶ oder wie es sonst heißt: „ein besonders zwingender Grund“ vorliegt.¹⁷ Diese Rechtfertigung der Ungleichbehandlung sieht das BVerfG bei der Einführung von Sperrklauseln „unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung von Splitterparteien“ als gegeben an.¹⁸ Da die

teien, auch ein Mehrheitswahlrecht eine verfassungsrechtlich hinreichende Repräsentativität sicherstellen kann); noch strikter *Meyer*, HStR II, § 37 Rn. 35, nach dem das Mehrheitswahlsystem in jedem Fall unzulässig sei.

¹³ BVerfGE 6, 104 (111); auch 1, 208 (244 ff.); 82, 322 (337) m.w.N.; st. Rspr.; a.A. *Lenz*, AöR 121 (1996), 337 (339, 353 ff.): nur „Erfolgschancengleichheit“ erforderlich - eine Formulierung, die in BVerfGE 95, 335 (353) und 95, 408 (417) dergestalt auftaucht, daß die Stimme eines jeden Wahlberechtigten „die gleiche rechtliche Erfolgchance“ haben müsse, ohne daß diese Aussage der Problematik von Zählwertgleichheit oder Erfolgswertgleichheit hinreichend klar zugeordnet wird; kritisch deshalb *Magiera*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, 2. Aufl. (1999), Art. 38 Rn. 90 Fn. 288, *Heintzen*, DVBl. 1997, 744 (747f.); *Pauly*, AöR 123 (1998), 232 (232-248). Vgl. insg. auch *Bausback*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1998, S. 146 ff. und *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl. (1998), S. 107 f. und S. 139 ff. zu den jeweiligen Wahlsystemen.

¹⁴ BVerfGE 6, 104 (112).

¹⁵ BVerfGE 82, 322 (337) unter Verweis auf BVerfGE 73, 1 (28 f.) und 73, 40 (88 f.); die normative Verortung des Rechts auf Chancengleichheit politischer Parteien bei Wahlen ist bekanntlich nicht unproblematisch. Schon innerhalb der Rspr. des BVerfG lassen sich signifikante Unterschiede ausmachen: neben einer Beschränkung auf die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG: BVerfGE 1, 208 [242]; 34, 81 [98]) oder die Parteigründungsfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG: BVerfGE 3, 19 [26]; 6, 367 [375]) findet sich auch eine Kombination beider Ansätze (Art. 21 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfGE 6, 84, [91]; 82, 322 [337]). Ferner wird im Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien ein ungeschriebener Rechtssatz des Bundesverfassungsrechts gesehen (BVerfGE 60, 162 [167]). Seit BVerfG, NJW 1999, 43 ff. sieht das Verfassungsgericht dabei im Rahmen der speziellen wahlrechtlichen Gleichheitssätze keine Rückgriffsmöglichkeit auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG mehr. In der Literatur findet sich insbesondere eine Verankerung der Chancengleichheit der Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und Art. 3 Abs. 1 GG. Siehe *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, Art. 21 Rn. 73 m.w.N.

¹⁶ BVerfGE 6, 104 (114).

¹⁷ BVerfGE 1, 208 (225); 14, 121 (133); 95, 335 (376); 95, 408 (417 f.); st. Rspr.

¹⁸ BVerfGE 6, 104 (112) unter Verweis auf BVerfGE 1, 208 (252); die nachfolgenden Entscheidungen des Gerichts wählen in der Begründung z.T. eine weniger drastische Diktion ohne Abweichungen in der Sache. Zur „Bekämpfung von Splitterparteien“ *H. Röhl*, DVBl. 1954, 557 ff., 589 ff.; *Unland*, Die Verfassungs-

Verhältnisswahl das Aufkommen kleiner Parteien begünstige, könnten „im extremen Fall gesetzgebende Körperschaften in eine Unzahl kleiner Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden, insbesondere nicht in der Lage sein, eine politisch aktionsfähige Regierung zu bilden.“¹⁹

b) Auch die Literatur erkennt in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Wahlgleichheit eine einschränkbare Rechtsposition.²⁰ Durchgreifende Bedenken sieht sich dabei allerdings die Rechtsprechungsformel von den „zwingenden Gründen“ ausgesetzt. Angesichts der vorbehaltlosen Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG kann *nur kollidierendes Verfassungsrecht* unter Rückgriff auf die dogmatischen Figuren der „Einheit der Verfassung“²¹ und der „Herstellung praktischer Konkordanz“²² zu einer Rechtfertigung eines Verstoßes gegen das Gebot der Wahlegalität herangezogen werden.²³ Die *Funktionsfähigkeit des Parlamentes* ist dabei durchaus als mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsposition anzusehen, wie sich aus einer normativen Gesamtschau der entsprechenden wahl- und parlamentsrechtlichen Normen des GG ergibt, denen ersichtlich das Leitbild einer effektiven parlamentarischen Demokratie zugrundeliegt. Ein solcher verfassungskonkordärer Lösungsansatz zwingt zum einen zur Benennung einer konkreten kollidierenden Verfassungsposition und läßt damit rein traditionale Einschränkungen²⁴ und bloße Praktikabilitätsabwägungen als verfassungswidrig erscheinen, zum anderen führt dieser Ansatz zu einer präziseren Anwendung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes, an dem sich die Erforderlichkeit einer Ungleichbehandlung von je zu je zu bewähren hat.²⁵ Wie sogleich zu zeigen sein wird, neigt nunmehr auch die neuere Rechtsprechung zu einer solchen dogmatischen Feinjustierung, ohne den damit vollzogenen Wandel als solchen zu benennen.

2. Die Urteile des VerfGH NW im Lichte der Rechtsprechung des BVerfG

Die skizzierte Tradition der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu wahlgesetzlich aufgestellten Sperrklauseln wird durch die Urteile des nw. VerfGH bewußt aufgenommen; die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit im Anschluß an die ständige Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere E 6, 104 ff. wird ausdrücklich bekräftigt, soweit die Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen gefährdet ist. Die nw. Entscheidungen begründen zugleich aber gesteigerte Anforderungen an die *Prognosemaßstäbe* des parlamentarischen Gesetzgebers. In den maßgeblichen Entscheidungen des BVerfG (u.a von 1957) basiert die Argumentation noch auf einer Art worst-case-Szenario, welches die faktische parteipolitische Zersplitterung der lokalen politischen Landschaft und daraus folgend die Funktionsunfähigkeit von Kommunalvertretungen unterstellt. Auf eine *hinreichend sozial-*

mäßigkeit der Bekämpfung politischer Splitterparteien durch Minderheitsklauseln in Wahlgesetzen, Diss. Köln, 1955.

¹⁹ BVerfGE 6, 104 (112).

²⁰ *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 38 Rn. 98; *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. (1991), Art. 38 Rn. 131 ff. m.w.N.; a.A. *Wenner*, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 241 ff.

²¹ *Ehmke*, VVDStRL 20 (1963), S. 53 (77 ff.); instruktiv *F. Müller*, Die Einheit der Verfassung, 1979.

²² *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. (1995), Rn. 317 f.

²³ *Morlok*, in: Dreier (Hg.): Grundgesetz-Kommentar, Art. 38 Rn. 61 f. und 96 m.w.N.

²⁴ *Jarass/Piero*, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. (1997), Art. 38 Rn. 20 mit Beispielen aus der Rspr.

²⁵ Zu diesen Funktionen dogmatischer Klarheit auch *Morlok/Heinig*, NVwZ 1999, 697 (703).

empirisch belegte Wahrscheinlichkeit einer auch in der Fläche signifikanten politischen Fragmentierung kam es nach den damaligen Urteilen des BVerfG nicht an. Ferner wurde die abstrakte Möglichkeit einhergehender negativer Folgewirkungen einer solchen Zersplitterung, heißt Funktionsunfähigkeit des Rates, noch als hinreichend angesehen. Diese Sichtweise haben sich die Verfassungsgerichte von Hamburg und des Saarlandes bis heute bewahrt.

Dagegen nimmt der nw. VerFGH die Karlsruher Rede von der „strengen und formalen Gleichheit“²⁶ des Wahlverfassungsrechts ernst und kommt von daher zu einer strengeren Prüfung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Gleichheitsverstößen.²⁷ Die auch nach der Rechtsprechung des BVerfG bestehenden „besonders engen Grenzen“ für einen Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei Ungleichbehandlungen im Wahlrecht werden hierdurch endlich seitens der Konstitutionaljudikatur klarer konturiert. Vorschub leistete dazu ersichtlich die o.g. Entscheidung des BVerfG zur Zulässigkeit einer gesamtdeutschen Sperrklausel für Wahlen zum Deutschen Bundestag 1990.²⁸ Der damals tragende Leitsatz, daß die Vereinbarkeit einer Sperrklausel nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden könne, sondern stets die *konkreten Verhältnisse und besondere Umstände* zu berücksichtigen seien,²⁹ wird vom VerFGH in beiden Urteilen zur Sperrklausel des nw. KWG explizit übernommen und dahingehend konkretisiert, daß der Gesetzgeber die Pflicht habe, „eine einmal verfassungsgemäß erlassene Sperrklausel unter Kontrolle zu halten.“³⁰ Wesentliche Änderungen des funktionellen Rahmens eines durch Wahl zu besetzenden Organs führten zu einer Überprüfungspflicht hinsichtlich des Erfordernisses von Sperrklauseln. Die durch die Kommunalreform 1994 in NRW eingeführte Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten stellt - wie der VerFGH NW bereits 1994 ausführte - eine solche deutliche Verschiebung des institutionellen Gefüges in den Kommunalverwaltungen im Hinblick auf den Rat dar. Durch die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrates entfällt eine der wesentlichen traditionellen Aufgaben des Rates.³¹

Die dadurch notwendig gewordene Überprüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der wahlrechtlichen Ungleichbehandlung hat laut VerFGH „alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die

²⁶ BVerfGE 51, 222 (234) m.w.N.; 78, 350 (357f.); 82, 322 (337).

²⁷ VerFGH, NWVBl. 1994, 453 (456); VerFGH NW, NWVBl. 1999, 383 f.

²⁸ BVerfGE 82, 322 ff.

²⁹ Der Hinweis auf die besonderen Umstände des Einzelfalls und die historische Radizierung der Entscheidung über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sperrklauseln findet sich zwar schon im ersten Urteil des BVerfG zur 5 v. H. Sperrklausel, wird aber in der folgenden Rspr. nicht mehr beachtet, wenn auch die fortwährende Zitierung des „leading case“ der Schein der Kontinuität zu erzeugen sucht (*Meyer*, HStR II, § 38 Rn. 27). Die Entscheidung des BVerfG vom 29. September 1990 (E 82, 322 ff.) stellt mit der ernsthaften (Wieder-)Aufnahme der ursprünglich zumindest im rhetorischen Urteilszuschnitt vorhandenen Limitierungen deshalb im Vergleich zu den 60er, 70er und 80er Jahren faktisch eine deutliche Zäsur in der Rechtsprechung des Karlsruher Gerichts zu Wahlquoren dar.

³⁰ VerFGH NW, NWVBl. 1994, 453; VerFGH NW, NWVBl. 1999, 383 (384). Zustimmung *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl. (1998), S. 199.

³¹ VerFGH NW, NWVBl. 1994, 453 (457). Ohne dies ausdrücklich zu benennen, stellt der VerFGH darauf ab, daß durch die unmittelbare demokratische Legitimierung der kommunalen Verwaltungsspitze ein zusätzlicher politischer Stabilitätsfaktor geschaffen wurde, der diffizile und labile Mehrheitsverhältnisse des Rates weniger abträglich erscheinen läßt. Betonte das BVerfG in der Frage der Zulässigkeit von Sperrklauseln bei Kommunalwahlen noch maßgeblich die Aufgabe gesetzgebender Körperschaften, insbesondere „eine politisch aktionsfähige Regierung zu bilden“ (BVerfGE 6, 104[112]), können derartige Erwägungen nach der Kommunalreform eine Entscheidung für eine unveränderte Sperrklausel auf dieser Ebene nicht mehr tragen.

Einschätzung der weiteren Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblichen Gesichtspunkte“ heranzuziehen und abzuwägen.³² So muß der Gesetzgeber die Erfahrungen aus den Bundesländern berücksichtigen, die keine Sperrklauseln auf kommunaler Ebene kennen. Dies gilt insbesondere nach der Angleichung der nw. Kommunalverfassung an die sog. süddeutsche Ratsverfassung für die bayerische und baden-württembergische Praxis. Das BVerfG dagegen sah 1957 und später noch keine Notwendigkeit, solche vergleichenden Erfahrungsanalysen einzufordern. Dort heißt es, der Landesgesetzgeber sei „nicht verpflichtet, mit der Einführung der 5 v.H.-Klausel so lange zu warten, bis ein Notstand tatsächlich erkennbar geworden ist, oder ihre Einführung deshalb ganz zu unterlassen, weil in anderen Ländern ohne die 5 v.H. Klausel ein Notstand nicht eingetreten ist.“³³ Die Gefahr eines solchen „Notstandes“ war für das BVerfG damals offensichtlich und bedurfte keiner konkreteren Anhaltspunkte. Dieses durch die historischen Erfahrungen der Weimarer Republik geprägte Vorverständnis hat sich ersichtlich deutlich gewandelt. Auch ohne kommunale Sperrklauseln hat sich in Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen eine hinreichend stabile politische Kultur in den Gemeindevertretungen etabliert. Vor diesem Hintergrund skizziert der VerfGH NW die von Verfassung wegen anzulegenden Prognosemaßstäbe für eine Funktionsunfähigkeit von Kommunalvertretungen zu Recht strenger als in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung bisher üblich. Eine schematische, abstrakte Beurteilung reicht nicht aus. Vielmehr muß eine nachvollziehbare begründete und auf die tatsächliche Entwicklung gerichtete Prognose vorgelegt werden. Dabei darf die mit einer politischen Pluralisierung der Kommunalvertretungen möglicherweise einhergehende erschwerte Meinungsbildung in den Räten nicht ohne weiteres mit einer Funktionsstörung gleichgesetzt werden.³⁴

Der damit in die Dogmatik eingebaute *Zwang zur Permeabilität für die gesellschaftliche Wirklichkeit* verhindert im Ergebnis eine Zementierung des wahlrechtlichen Status quo: Die durch den Gesetzgeber vorgebrachten Erwägungen für den Fortbestand der 5 v. H. Klausel und von ihm durchgeführten Konsultationen sind nach Ansicht des VerfGH gemessen an den vorgegebenen Maßstäben unzureichend. Das Parlament hatte sich zwar in Reaktion auf das erste Urteil des VerfGH NW die Frage der Beibehaltung der Sperrklausel durch eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik und eine gesonderte Abstimmung des Landtages behandelt.³⁵ Die Beschäftigung ist laut VerfGH NW dabei aber entgegen den ausdrücklichen gerichtlichen Vorgaben in von der politischen Wirklichkeit losgelöster, theoretischer Weise erfolgt. Die Entscheidung des nw. Landtages zur Beibehaltung der 5 v. H. Hürde sei schon deshalb evident falsch und damit unvertretbar. Dieses harte Verdikt der offensichtlichen Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Entscheidung für die Beibehaltung der 5 v. H. Hürde wird im Laufe der Urteilsbegründung untermauert durch eine dezidierte Auseinandersetzung

³² VerfGH NW, NWVBl. 1999, 383 (384).

³³ BVerfGE 6, 104 (120).

³⁴ VerfGH NW, NWVBl. 1999, 383 (385).

³⁵ Siehe den dem ausdrücklichen Beschluß zur Beibehaltung der Sperrklausel in der bisherigen Form vom 6. Mai 1998, Plenarprotokoll 12/84, zugrundeliegenden Anhang „Überprüfung der 5 v. H. Sperrklausel im Kommunalwahlrecht“ zum Entwurf der Landesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des KWG, Dr. 12/2455, sowie die Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik Ausschlußprotokoll 12/774 und deren Beschlußempfehlung und Bericht Dr. 12/3017.

mit den parlamentarisch geäußerten Motiven.³⁶ Die gerichtliche Unduldsamkeit gegenüber der ausgemachten legislativen Renitenz tritt dabei deutlich zu tage. Dem VerFGH war es ersichtlich an einem markanten Signal, einer ob der mangelhaften Umsetzung des ersten Urteils des VerFGH zur kommunalen Wahlhürde deutlichen Zurechtweisung des nw. Landtages gelegen. Die Spielräume für die Beibehaltung einer Sperrklausel wurden dementsprechend nochmals verkleinert. Folgerichtig hat der nw. Gesetzgeber (resignierend) am 14. Juli 1999 die 5 v. H. Klausel für Kommunalwahlen abgeschafft. Nach dem Ringen um die Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium per Organisationserlaß des Ministerpräsidenten hat sich der nw. VerFGH damit zum zweiten Mal innerhalb eines Jahres spektakulär profiliert und sich gegenüber den Akteuren des politischen Alltagsgeschäfts als wenig willfährig erwiesen.³⁷

III. Folgewirkungen auf die Kommunalwahl 1999 NRW

1. *The winner is ...*

Die zwei Monate nach der Entscheidung des VerFGH abgehaltenen Kommunalwahlen 1999 in NRW bieten erstes Anschauungsmaterial für die Auswirkungen des Wegfalls der bisherigen Sperrklauselregelung. Beispielhaft sollen die Ergebnisse der Wahlen zu den Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte kurz beleuchtet werden, die aufgrund ihrer Größe eine höhere Wahrscheinlichkeit zum Einzug bei einem Stimmenanteil von unter 5 v. H. aufweisen als die Räte kreisangehöriger Gemeinden und deshalb theoretisch eher zu einer Fragmentierung bei Wegfall der Sperrklausel neigen.

Den hürdenlosen Weg in die Kommunalvertretungen wußte vor allem die F.D.P. für sich nutzbar zu machen. Sie ist die große Gewinnerin des Wegfalls der Sperrklausel: 78 ihrer 139 Mandate in den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise verdankt sie dem Umstand, auch bei einer Wählerzustimmung von unter 5 v. H. bei der Verteilung von Mandaten über die Listen bedacht zu werden. Ohne das Urteil des VerFGH wäre der F.D.P. nur in 18 statt nunmehr 53 Kommunalvertretungen der Einzug gelungen. Gravierend fällt der Wegfall der 5 v. H. Hürde ebenfalls für die PDS ins Gewicht. Ihr wäre nach dem KWG a.F. kein einziges Mandat (jetzt 25) zugefallen, sie wäre in kreisfreien Städten und Kreisen nicht vertreten gewesen (jetzt 16). Gleiches gilt für die Republikaner (jetzt 10 Mandate in 6 Vertretungen), die DKP (3/1), die NPD (2/2), die DVU (2/1), das Zentrum (1/1), die Grauen (1/1)

³⁶ So heißt es, der Landtag habe die nach der Kommunalreform bestehenden Ratsaufgaben zwar gewürdigt, es dann aber versäumt, diese zu denen in anderen Bundesländern ohne Sperrklauseln in Beziehung zu setzen. Aus diesen Ländern seien Störungen oder Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht bekannt geworden. Auch könne für NRW nicht von vornherein eine Sonderkonstellation gegenüber diesen Ländern in Hinblick auf die höhere Großstadtdichte angenommen werden, wie sie das BVerfG 1957 (BVerfGE 6, 104 [120]) und der Landtag (o. Fn. 36) noch unterstellt hatten. Deutlich gekennzeichnet ist die Entscheidung des VerFGH ferner von der Annahme, daß die Willensbildungsprozesse auf kommunaler Ebene sich stärker als in Landtagen und Bundestag von sach- statt parteipolitischen Erwägungen geleitet sehen, die Fraktionierungen und ihre Anzahl von geringerer Bedeutung sind. Das BVerfG vermochte 1957 dagegen noch keine maßgeblichen Differenzen zwischen dem parlamentarischen Betrieb auf Bundes- und Landesebene einerseits und der Kommunalvertretung andererseits auszumachen (BVerfGE 6, 104 [114]; kritisch hierzu Meyer, HStR II, § 38 Rn. 29.), worauf auch der Gesetzgeberin NRW abstellte (o. Fn. 36).

³⁷ Siehe VerFGH NW, NJW 1999, 1243 sowie Böckenförde, NJW 1999, 1235, Menzel, NWVBl. 1999, 201, Sendler, NJW 1999, 1232 und Erbguth, NWVBl. 1999, 365.

sowie für etliche freie Wählergemeinschaften. Aussagekraft bekommen diese Daten aber erst in Relation zur Gesamtzahl der vergebenen Mandate: Von 3254 in den Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise zu vergebenen Mandaten wurden 176 wegen des Wegfalls der Sperrklausel an entsprechende kleine politische Gruppierungen vergeben, also insgesamt 5,4 v. H.

Partei	Mandate unter 5 v. H.	Mandate über 5 v. H.	Mandate insg.	Mandate 1994	Differenz 94-99	Anzahl Vertretungen Einzug unter 5 v. H.	Anzahl Vertretungen Einzug mit über 5 v. H.	Anzahl Vertretungen insg.	Anzahl 1994
Bündnis 90/Die Grünen	13	219	232	332	-100	5	48	53	53
F.D.P.	78	61	139	33	106	35	18	53	11
REP	10	0	10	0	10	6	0	6	0
ödp	3	4	7	0	7	3	1	4	0
DKP	3	0	3	0	3	1	0	1	0
Zentrum	1	0	1	0	1	1	0	1	0
Graue	1	0	1	0	1	1	0	1	0
NPD	2	0	2	0	2	2	0	2	0
PDS	25	0	25	0	25	16	0	16	0
DVU	2	0	2	0	2	1	0	1	0
WGR	38	55	93	0	93	17	14	31	0
Summen	176	339	515	365	150				

Tabelle 1: Übersicht der durch den Wegfall der Sperrklausel in Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise eingezogenen Parteien und Wählergruppen; zusammengestellt von stud. jur. Kai Vogelsang, Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. Grundlage: Vorläufiges Ergebnis der Wahlen, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in NRW; <http://www.wahlen.nrw.de/wahlen/kommunalwahl> (Stand: 29.09.99).

2. Stabile Mehrheiten in Sicht

Ob damit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit einhergeht, läßt sich in abstracto nicht feststellen. Hierzu wäre die Betrachtung der konkreten Einzelergebnisse im Rahmen einer umfassenden Wahlanalyse erforderlich, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Der cursorische Blick auf die detaillierten Wahlergebnisse offenbart zumindest, daß in den meisten Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise rein numerisch traditionale und damit prognostizierbar stabile rot-grüne³⁸ oder bür-

³⁸ Kreisfreie Stadt Bochum (rechnerisch absolute Mehrheit SPD – Bündnis 90/Die Grünen); kreisfreie Stadt Dortmund (SPD – Bündnis 90/Die Grünen); kreisfreie Stadt Duisburg (SPD – Bündnis 90/Die Grünen); kreisfreie Stadt Oberhausen (SPD – Bündnis 90/Die Grünen); Quelle: Vorläufiges Ergebnis der Wahlen, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik in NRW; <http://www.wahlen.nrw.de/wahlen/kommunalwahl> (Stand: 29.09.1999).

gerliche Mehrheiten³⁹ (CDU oder CDU - F.D.P.)⁴⁰ zustande kommen können.⁴¹ Soweit die F.D.P. eine mehrheitsbeschaffende Funktion (tatsächlich oder angesichts anderer lokaler Präferenzen der Konservativen zugunsten von kommunalen Wählergemeinschaften zumindest theoretisch) innehat, tritt diese strategische Schlüsselstellung der Liberalen häufig an die Stelle einer absoluten Mehrheit der CDU, die ohne Wegfall der 5 v. H. Klausel angefallen wäre.⁴² Indem die F.D.P. durch ihren Einzug trotz Verfehlens des alten Quorums von 5 v. H. in einigen Kommunalvertretungen stabile Mehrheitsverhältnisse wahrscheinlich werden läßt, kommt ihr eine bemerkenswerte Auffangfunktion zu, durch die die befürchteten Folgen der Abschaffung einer Sperrklausel auf kommunaler Ebene abgedämpft werden. Diese funktionspolitische Bedeutung der F.D.P. widerspricht z.T. der These von der Destabilisierung als Folge parteipolitischer Pluralisierung der Rathäuser. Die Erzeugung höherer *Repräsentanz der bestehenden politischen Vielfalt* ist somit *ohne Verlust an Funktionsfähigkeit*, jedenfalls in Bezug auf effektive Mehrheitsbildungen, möglich.

Es soll aber auch nicht verschwiegen werden, daß in einigen Kommunalvertretungen deutlich erschwerte Mehrheitsbildungen zu erwarten sind. Hier hängt vieles von der Seriosität und der politischen Ausrichtung kommunaler Wählerinitiativen ab, die häufig einen weit bedeutenen lokalen Machtfaktor als die mit ein oder zwei Mandaten vertretenen, bundesweit operierenden Kleinstparteien⁴³ bilden. Kommunale Wählergemeinschaften haben auch häufiger den Einzug in die Rathäuser und Kreistage mit über 5 v. H. der Stimmen geschafft. In den in ganz Deutschland agierenden Kleinstparteien dagegen läßt sich für die Herausbildung effektiver Mehrheiten zumeist kein wirklich relevanter Störfaktor ausmachen. Inwieweit die Effektivität der Kommunalorgane in der Praxis durch sie nicht be-

³⁹ Kreis Aachen (absolute Mehrheit CDU); kreisfreie Stadt Aachen (rechnerisch absolute Mehrheit CDU - F.D.P.); kreisfreie Stadt Bonn (CDU); Kreis Borken (CDU); Kreis Coesfeld (CDU); Kreis Düren (CDU); kreisfreie Stadt Düsseldorf (CDU - F.D.P.); Erftkreis (CDU); kreisfreie Stadt Essen (CDU - F.D.P.); Kreis Euskirchen (CDU); Kreis Gütersloh (CDU); kreisfreie Stadt Hagen (CDU - F.D.P.); kreisfreie Stadt Hamm (CDU - F.D.P.); Kreis Heinsberg (CDU); Kreis Herford (CDU - F.D.P.); Hochsauerlandkreis (CDU); Kreis Höxter (CDU); Kreis Kleve (CDU); kreisfreie Stadt Krefeld (CDU); kreisfreie Stadt Leverkusen (CDU - F.D.P.); Märkischer Kreis (CDU - F.D.P.); Kreis Mettmann (CDU); Kreis Minden-Lübbecke (CDU - F.D.P.); kreisfreie Stadt Mönchengladbach (CDU - F.D.P.); kreisfreie Stadt Münster (CDU); Kreis Neuss (CDU); Oberbergischer Kreis (CDU); Kreis Olpe (CDU); Kreis Paderborn (CDU); kreisfreie Stadt Remscheid (CDU - F.D.P.); Rheinisch-Bergischer Kreis (CDU); Rhein-Sieg-Kreis (CDU); Kreis Siegen-Wittgenstein (CDU - F.D.P.); Kreis Soest (CDU); kreisfreie Stadt Solingen (CDU); Kreis Steinfurt (CDU); Kreis Viersen (CDU); Kreis Warendorf (CDU); Kreis Wesel (CDU - F.D.P.); kreisfreie Stadt Wuppertal (CDU - F.D.P.); Quelle siehe Fn. 38.

⁴⁰ Mit dieser Zuordnung SPD - Bündnis 90/Die Grünen einerseits, CDU - F.D.P. andererseits soll keiner „Lagertheorie“ das Wort geredet werden. Die Orientierung an dieser Kombination erfolgt hier ausschließlich, weil sie jeweils auf der Basis bisheriger politischer Praxis eine Prognose über die Stabilität zukünftiger Allianzen ermöglicht. Große Koalitionen dagegen sind zumindest unter langfristigen stabilitätstheoretischen Gesichtspunkten problematisch und deshalb hier unbeachtet. Auch andere Koalitionskombinationen zwischen SPD und F.D.P., PDS, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und anderen Parteien und Wählervereinigungen sind stets rechnerisch möglich und haben teilweise inzwischen Realisierung gefunden. Ihre Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen bedarf allerdings einer komplexeren Vollzugsforschung auf der Basis der in den nächsten Jahren zu sammelnden Erfahrungen.

⁴¹ Ohne Zuordnung kreisfreie Stadt Herne (Nachwahl erforderlich); sowie kreisfreie Stadt Bielefeld; kreisfreie Stadt Bottrop; Ennepe-Ruhr-Kreis; kreisfreie Stadt Gelsenkirchen; kreisfreie Stadt Köln; Kreis Lippe; kreisfreie Stadt Mülheim an der Ruhr; Kreis Recklinghausen; Kreis Unna (keine offensichtlichen stabilen Mehrheitsverhältnisse); Quelle siehe Fn. 38.

⁴² So z.B. in Düsseldorf, Essen, Hagen, Kreis Herford, Remscheid, Kreis Siegen-Wittgenstein, Wuppertal (Quelle siehe Fn. 38).

⁴³ Siehe zu diesen den Tagungsbericht „Kleine politische Parteien“ in diesem Heft.

einträchtig, sondern durch neue sachpolitische Impulse und eine höhere demokratische Kontrolldichte bereichert wird, muß sich in den alltäglichen kommunalpolitischen Vollzügen allerdings noch zeigen. Die nw. Kommunalwahlergebnisse zeigen aber auch, wie zweifelhaft die vom nw. Landtag in Anlehnung an den saarländischen VerfGH⁴⁴ gemachte Unterstellung einer typischerweise fehlenden Gemeinwohlorientierung kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften ist.⁴⁵ 116 der 139 nw. Mandatsträger, die durch den Wegfall der Sperrklausel in die Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte einziehen konnten, repräsentieren im Deutschen Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Parteien. Eine Gemeinwohlorientierung ist diesen typischerweise nicht abzusprechen.

IV. Auswirkungen auf Bundestags- und Landtagswahlen? - ein Resümee

Das *Schreckensbild der parteilichen Zersplitterung* deutscher Parlamente, welches aus den Erfahrungen der Weimarer Republik herrührt und das die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems entscheidend geprägt hat, *verliert allmählich durch Zeitablauf an Wirkung*. Über die Lektionen der Weimarer Wahlrechts- und Parlamentsgeschichte legen sich neue Schichten historischer Erfahrungen, die von einem Gelingen stärkerer partizipativer und egalitärer Elemente in der politischen Willensbildung zeugen. Mit dem Verblässen älterer historischer Prägungen des Verfassungsverständnisses geht deshalb keineswegs die Gefahr der Geschichtslosigkeit und der „Rückfall in alte Zeiten“ einher. Vielmehr werden neuere historische Eindrücke, wie z.B. die der DDR 1989/90 oder die Wirkungen des süddeutschen Kommunalwahlrechts rezipiert und einer Neutarierung der einzelnen Elemente des Prozesses der Willensbildung zugeführt. Dabei scheint sich gerade die kommunale Ebene als Motor von Veränderungsprozessen hervorzutun. Dies hat offensichtlich auch mit den modifizierten Erfolgsbedingungen von lokaler und regionaler Politik zu tun:⁴⁶ z.B. dem persönlichen Kennen und dem alltäglichen Umgang der Bürger miteinander als Chiffren für eine in der Gemeinde zentral verankerten „Bürgergesellschaft“⁴⁷, dem erhöhten Potential direkter eigener Betroffenheit der Wähler durch Entscheidungen der durch Wahlen zu besetzenden Organe oder zumindest aber seiner höheren Plausibilität angesichts verkürzter Kausal- und Interdependenzketten, der dadurch bedingten höheren politischen Affizierbarkeit von Bürgern auf lokaler Ebene.

Gerade aber wegen der Differenzen zur Funktionsweise von Landesparlamenten und Bundestag (z.B. wegen des signifikant festzumachenden steigenden parteistrategischen Einflusses, dem höheren Professionalisierungsgrad [Politik als Beruf], der gesteigerten medialen Aufmerksamkeit) und zur Implementierung von Politikprogrammen auf höherer Ebene muß vor einer unbedachten Übernahme der kommunalwahlrechtlichen Spezifika auf Landes- oder Bundesebene gewarnt werden. Bezogen auf die

⁴⁴ VerfGH Saarland, Urteil vom 14. Juli 1998, Az. Lv 4/97, Urteilsumdruck S. 17 f.

⁴⁵ Ablehnend auch VerfGH NW, NWVBl. 1999, 383 (387).

⁴⁶ Zu dieser grundlegenden Kategorie parteirechtswissenschaftlicher Beobachtung *Morlok*, Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung, MIP 8 (1998), S. 33 ff. unter Verweis auf *ders.*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Tsatsos/Schefold/Schneider (Hg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 695 (722 ff.).

⁴⁷ Zur demokratiethoretischen Dimension dieses Begriffs siehe *von Soosten*, Zeitschrift für Evangelische Ethik 1993, 139 m.w.N.

5 v. H. Hürde heißt dies, daß, wenn die Gefährdung der Funktionsfähigkeit von Volksvertretungen nicht abstrakt, sondern nur in den spezifischen konkreten Kontexten festgestellt werden kann, mit höheren Ebenen auch andere Rahmenbedingungen einhergehen. Deshalb geht vom Urteil des VerFGH NW für die künftige Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln bei Wahlen zum Bundestag und zu den Landesparlamenten nur eine *begrenzte Signalwirkung* aus.

Mandat gegen Geld?

Einige verfassungsrechtliche Überlegungen zum Zugriff der Parteien auf Abgeordnetengelder durch die Erhebung von Sonderbeiträgen

Agnes Launhardt

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

I. Einleitung

Abgeordnete und andere Amtsträger haben an ihre Parteien Sonderbeiträge zu entrichten. Dies entspricht der ständigen Praxis und gilt im Grundsatz für alle maßgeblichen politischen Parteien, wenn auch die Ausgestaltung der Beitragssätze und deren Erhebung im einzelnen differiert¹. Das Wissen darum ist nicht neu, wenngleich dieser Umstand seitens der Parteien mit einer gewissen Diskretion behandelt zu werden pflegt. Jedoch hat die Frage nach der Beurteilung solcher Sonderbeiträge neue Aktualität erfahren, nachdem in der Tagespresse über die mangelnde „Zahlungsmoral“ von Landtagsabgeordneten der GRÜNEN berichtet wurde. Demzufolge stehen einzelne Abgeordnete mit mehreren zigtausend Mark bei ihrer Partei in der Kreide; dies hat Anlaß zu Kritik seitens der Partei ebenso wie zu Selbstbeichtigungen von Abgeordneten gegeben². Solche Meldungen scheinen geeignet, Vorbehalte gegen den politischen Betrieb zu wecken und zu bestätigen, daß es in der Politik maßgeblich um Geld gehe und diese eben doch ein schmutziges Geschäft sei. Die Vorstellung behagt nicht, daß ein Volksvertreter in einem Abhängigkeitsverhältnis zu seiner Partei steht, das an Gepflogenheiten der Halbwelt denken läßt, oder an religiöse Orden, die an den Eintritt die Aufgabe des privaten Eigentums und die Anerkennung der Autorität der Institution knüpfen. Zugleich drängt sich die Überlegung auf, wieso politische Parteien, die ohnehin im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung beträchtliche Summen aus öffentlichen Mitteln erhalten, sich dergestalt eine zusätzliche Einnahmequelle verschaffen können. Auch fragt man sich, wie es um die Angemessenheit von Abgeordnetendiäten bestellt ist, wenn diese es den Mandatsträgern ermöglichen, monatlich z.T. vierstellige Beträge an ihre Partei abzuführen.

Im folgenden soll es darum gehen, wie sich das Unbehagen über die Zahlung von Sonderbeiträgen aus verfassungsrechtlicher Perspektive darstellt. Als maßgebliche Anknüpfungspunkte kommen hierfür der Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 I 2 GG und Art. 48 III 1 GG, das innerparteiliche Nominierungsverfahren und die staatliche Parteienfinanzierung in Betracht. Zu erörtern ist, ob es als möglich bzw. geboten angesehen werden muß, die Zahlung von Partei-Sonderbeiträgen als verfassungswidrig zu unterbinden.

¹ Zur Erhebung von Sonderbeiträgen *H.H. v. Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991, S. 205 ff.; *B. Becker*, ZParl. 1996, 377 (378 ff.).

² Etwa F.A.Z vom 29.11.1999, S. 4.

II. Freies Mandat und Repräsentation im Parteienstaat

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen, Art. 38 I 2 GG. Unter das hierin liegende umfassende Verbot, Abgeordneten erzwingbare Verpflichtungen aufzuerlegen, fallen auch Parteibeschlüsse und Regelungen in Satzungen oder Finanzordnungen, die finanzielle Pflichten der Mandatsträger begründen³.

Jedoch ist mit der Feststellung, daß darum kein Abgeordneter zur Zahlung von Sonderbeiträgen rechtlich *gezwungen* werden kann, nicht viel gewonnen. Denn ihrer Deklaration nach handelt es sich bei den fraglichen Sonderbeiträgen nicht um Zwangsabgaben, sondern um freiwillige Spenden der Abgeordneten an ihre Partei⁴. Entsprechend sind die Druckmittel, die zu ihrer Erhebung eingesetzt werden, auch nicht rechtlicher, sondern tatsächlicher Art. Die Frage nach der Zulässigkeit von Sonderbeiträgen ist daher dahingehend zu formulieren, ob es den Abgeordneten jedenfalls *erlaubt* ist, entsprechende Abgaben im Wege der freien Verfügung zu entrichten bzw. ob es der Partei erlaubt ist, solche anzunehmen⁵. Zu prüfen ist also, ob sich in der bestehenden Praxis ein verfassungsrechtlich nicht zu duldernder Zustand manifestiert.

Es scheint insoweit zunächst nicht fernliegend, hier eine Verletzung des „freien Mandats“ zu sehen, denn offensichtlich resultiert aus den Sonderbeiträgen eine Beschränkung der finanziellen Handlungsspielräume des Abgeordneten und damit auch seiner Unabhängigkeit. Gleichwohl bedarf es einer genaueren Betrachtung. Denn nimmt man Entwicklung und Funktion des freien Mandats in den Blick, ergibt sich ein differenzierteres Bild.

1. Entwicklung des freien Mandats

Historisch betrachtet beginnt die Herausbildung des freien Mandats mit der Entwicklung von der ständischen zur parlamentarischen Repräsentation⁶. Bereits in den Verfassungen des Süddeutschen Konstitutionalismus finden sich Bestimmungen, die auf die Sicherung der Stellung der Parlamentarier zielen, wenngleich diese Sicherung faktisch insbesondere für oppositionelle Abgeordnete nicht wirksam war. Die ab 1848 einsetzende parteipolitische Ausdifferenzierung und die Fraktionsbildung in der Frankfurter Nationalversammlung gaben dem „freien Mandat“ eine weitere Zielrichtung, neben dem Schutz vor einer Disziplinierung durch die Regierung⁷ gerichtet auf einen Schutz vor der „Binnendisziplinierung“ durch Fraktion bzw. Partei. Das damit angesprochene „Spannungsverhältnis“ zwischen der Stellung des Abgeordneten als Vertreter des Volkes auf der einen und seiner Fraktion bzw. Partei auf der anderen Seite findet auch in der Weimarer Zeit seinen Ausdruck. Zwar wird das parlamentarische Mandat in Art. 21 WRV verfassungsrechtlich ausdrücklich abgesichert, wogegen die Parteien nur

³ F. Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, 1998, S. 189; H. Klatt, ZParl. 1976, 61 (64). Die Unwirksamkeit gleichwohl eingegangener Verpflichtungen ergibt sich aus § 134 BGB, dazu M. Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 38 Rn. 140.

⁴ Zum Kriterium der Freiwilligkeit siehe auch unter V. 2.

⁵ Vgl. H.H. v. Arnim, in: BK, Art. 48 Rn. 215.

⁶ Umfassend zur historischen Entwicklung P. Badura, in: BK, Art. 38 Rn. 3 ff.

⁷ Dazu H.-P. Schneider, in: AK-GG, Art. 38 Rn. 29.

beiläufig in Art. 130 I WRV Erwähnung finden. Allerdings entsprach der maßgebliche tatsächliche parlamentarische und gesellschaftliche Einfluß der Parteien dieser Verfassungsrechtslage nicht⁸. Nach dem Ende der nationalsozialistischen Herrschaft, als man sich wieder für demokratietheoretische Fragen zu interessieren begann, wurde das Problem der Stellung von Abgeordnetem und Partei erneut aufgegriffen.

2. Zum Verhältnis von Art. 38 I 2 und Art. 21 GG

Das Grundgesetz erkennt in Art. 21 I GG den politischen Parteien eine tragende Rolle im verfassungsrechtlichen Gefüge zu. Daß daneben das freie Mandat in Art. 38 I 2 GG ausdrückliche Anerkennung findet, wurde teilweise als anachronistisch empfunden: Der liberal-demokratische Parlamentarismus sei einem dahingehenden Strukturwandel unterworfen, daß Abgeordnete nicht mehr aufgrund von Persönlichkeit und Qualifikation gewählt würden, sondern als Exponenten ihrer Partei und deren Programm⁹. „Der Abgeordnete ist Abgeordneter von Parteignaden, die Partei hat ihn nominiert und er wird um ihretwillen, nicht um seinetwillen gewählt“¹⁰. Nach dieser Auffassung steht das Institut des freien Mandats im Widerspruch zu der Idee einer modernen Parteiendemokratie, weswegen eine äußerst restriktive Auslegung von Art. 38 I 2 GG zu fordern sei¹¹. Demgegenüber hat sich jedoch die Auffassung durchgesetzt, daß sich Art. 38 I 2 GG und Art. 21 I GG gleichberechtigt gegenüberstehen¹². Die Freiheit der Abgeordneten ist damit richtigerweise zum Kernbereich der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie zu rechnen. Denn Repräsentation als Mittel zur Verwirklichung von Demokratie zielt auf die Legitimation der tatsächlich Herrschenden. Dabei ist Repräsentation formal als Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk als Träger der Staatsgewalt und dem Handeln der Staatsorgane zu verstehen, der sich daraus begründet, daß sich die Repräsentanten im Wettbewerb mit anderen Bewerbern in festen Abständen zur Wahl stellen. Daneben besteht aber auch eine Form inhaltlicher Repräsentation, die sich danach bemißt, inwieweit das staatliche Handeln dem tatsächlichen Volkswillen entspricht¹³. Mit dem Gedanken solcher inhaltlichen Repräsentation korrespondiert das freie Mandat, wonach die Abgeordneten nicht nur Sonderinteressen vertreten, sondern der Bundestag aufgrund eines offenen parlamentarischen Meinungsbildungsprozesses entscheidet und handelt. Orientierungspunkt bildet insofern das Wohl und Interesse des gesamten Volkes, über das die Abgeord-

⁸ Siehe dazu *D. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht – Eine verfassungsrechtliche Einführung, 1982, S. 7 ff.

⁹ *G. Leibholz*, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl. 1967 (Neudruck 1974), S. 93 ff.

¹⁰ *H. Meyer*, VVdStRL 33 (1975), 69 (93).

¹¹ *G. Leibholz*, Strukturprobleme (Fn. 8), S. 117; zur Kritik an Leibholz siehe nur *P. Badura*, in: BK, Art. 38 Rn. 26 ff.; *W. Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 7 f.; *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 337 f.; *U. Scheuner*, in: ders., Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, 245 (261, 325, 354).

¹² *K. Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1984, S. 844; *P. Badura*, in: BK, Art. 38 Rn. 69; *H.-P. Schneider*, in: AK-GG, Art. 38 Rn. 32 ff.; vermittelnd allerdings *U.K. Preuß*, in: AK-GG, Art. 21 Rn. 57.

¹³ Dazu *W. Czepluch*, Abgeordnetenstatus und politische Partei, 1991, S. 74 f. m.w.N. Vgl. insoweit auch *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, Rn. 15, 133, wonach alle Staatsgewalt insoweit vom Volke ausgeht als die Gewalt der eingesetzten Organe letztlich auf Anerkennung und Annahme durch das Volk beruht.

neten individuell und letztlich in persönlicher Verantwortung entscheiden¹⁴. Das freie Mandat ist mithin organisatorische Voraussetzung dafür, daß der parlamentarische Willensbildungsprozeß - im Rahmen fraktioneller Strukturen - Raum läßt für Diskussion und Ausgleich, und nicht bereits durch die Entscheidungen von Parteioligarchien determiniert ist¹⁵.

Indem der politische Diskurs in das Parlament verlagert wird, wirkt das freie Mandat zugleich als Katalysator für die innerparteiliche Willensbildung und deren Rückbindung an den Wählerwillen¹⁶. Denn die öffentliche Meinung wird in den Äußerungen der Parlamentarier regelmäßig stärkere Berücksichtigung finden als in den parteiinternen Auseinandersetzungen. Im Parlament geäußerte Abweichungen von der Parteilinie werden aber wieder zum Gegenstand parteiinterner Willensbildung¹⁷. Insoweit stehen Art. 38 I 2 GG und Art. 21 I 3 GG in einem Verhältnis funktionaler Ergänzung.

Steht damit die Berechtigung des freien Mandats in seiner (primär) parteiabwehrenden Funktion außer Frage¹⁸, so ändert dies nichts daran, daß die Abgeordneten de facto einer Vielzahl persönlicher und sachlicher Zwänge unterworfen bleiben¹⁹. Auch die Unabhängigkeit von der Partei wird nicht umfassend, sondern nur dem äußeren Rahmen nach gewährleistet. So bleibt es der Partei grundsätzlich unbenommen, gewisse Konsequenzen an das abweichende Verhalten eines Abgeordneten zu knüpfen²⁰, insbesondere hinsichtlich einer erneuten Nominierung²¹. Zugleich hindert die Verpflichtung des Abgeordneten auf das Allgemeinwohl diesen nicht, Sonderinteressen zu vertreten: Die Instanz, die diese Entscheidung allein steuert, ist das Gewissen des Abgeordneten²². Handelt ein Abgeordneter in Anbetracht einer erstrebten Neunominierung parteilinienkonnform, so ist auch dies durch Art. 38 I 2 GG gedeckt. Welche Motivationen den einzelnen Abgeordneten tatsächlich leiten, muß außerhalb des rechtlichen Wirkungsbereichs bleiben.

Vor diesem Hintergrund gilt es nun die Erhebung von Sonderbeiträgen zu betrachten. Insoweit ist festzustellen, daß die mit dem freien Mandat intendierte Unabhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei schwerpunktmäßig auf den *innerparlamentarischen* Bereich der politischen Willensbildung,

¹⁴ Dazu *K. Hesse*, Verfassungsrecht (Fn. 13), Rn. 598.

¹⁵ *C. Müller*, Das imperative und freie Mandat, 1966; *R. Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 33.

¹⁶ Zur Bedeutung des freien Mandats für die innerparteiliche Demokratie vgl. *K. Hesse*, Verfassungsrecht (Fn. 13), Rn. 600 ff.

¹⁷ *R. Wolfrum*, innerparteiliche Ordnung (Fn. 15), S. 72.

¹⁸ Vgl. BVerfGE 40, 296 (313); *P. Badura*, in: BK, Art. 38 Rn. 72; *K. Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (31). Die staatsabwehrende Funktion ist allerdings nicht gänzlich entfallen, vielmehr soll weiterhin ein institutionalisiertes Abhängigkeitsverhältnis des Abgeordneten auch gegenüber dem Staat vermieden werden.

¹⁹ Dazu *C. Wefelmeier*, Repräsentation und Abgeordnetenmandat, 1991, S. 138; *K.-H. Hohm/T. Rautenberg*, NJW 1984, 1657 (1659).

²⁰ So wird zwar kein Fraktionszwang, wohl aber die Forderung nach Fraktionsdisziplin für zulässig gehalten. Dazu *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien (Fn. 11), S. 339 ff; *W. Henke*, BK, Art. 21 Rn. 55; *R. Wolfrum*, innerparteiliche Ordnung (Fn. 15), S. 146.

²¹ Hierzu etwa *G. Wewer*, Plädoyer für eine integrierende Sichtweise von Parteien-Finzen und Abgeordneten-Alimentierung, in: ders., Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, 420 (432 f.).

²² Dies bezieht sich auf die gesamte Mandatsausübung, nicht etwa nur auf die Entscheidung von „Gewissensfragen“, so etwa *P. Badura*, BK, Art. 38 Rn. 50. Im übrigen endet die freie Mandatsausübung erst da, wo sie den Rahmen der Rechtsordnung sprengt und die von der Verfassung gewollten Parlamentsfunktionen negiert, s. *D. Tsatsos*, Die parlamentarische Betätigung von öffentlichen Bediensteten, 1970, S. 150 f. Vgl. auch *M. Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, S. S. 56 f.

also auf die Repräsentation des Volkswillens abzielt²³. Dieser Kernbereich wird durch die Erhebung von Sonderbeiträgen aber - allenfalls - mittelbar betroffen. Letztlich ist nicht ersichtlich, inwiefern die Entrichtung von Sonderbeiträgen ein parteikonformes Verhalten des Abgeordneten im Parlament bewirken soll. Maßgeblich kommen als denkbare Druckmittel vielmehr diejenigen faktischen Abhängigkeiten der Abgeordneten in Betracht, die ganz unabhängig von finanziellen Verpflichtungen aus der Einbindung des Abgeordneten in Fraktion und Partei resultieren²⁴. Wer mithin den Abgeordneten unterstellt, die Entrichtung von Sonderbeiträgen hindere diese im Rahmen des parlamentarischen Willensbildungsprozesses an einer Emanzipation von der Parteilinie, der müßte das freie Mandat angesichts der faktischen Sanktionsmöglichkeiten der Partei ohnehin als leeren Appell auffassen.

III. Abgeordnetenstatus und angemessene Entschädigung gemäß Art. 48 III 1 GG

Bisher wurde festgestellt, daß zwar eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Sonderbeitragszahlung bereits wegen Art. 38 I 2 GG ausscheidet, daß aber aus dieser Vorschrift - die schwerpunktmäßig eine unabhängige Ausübung der innerparlamentarischen Befugnisse gewährleistet - nicht die Verfassungswidrigkeit der tatsächlichen Zahlung solcher Beiträge folgt. Zur Beurteilung der Sonderbeitragshebung durch die Parteien ist ergänzend zu Art. 38 I 2 GG und Art. 21 I GG aber auch Art. 48 III 1 GG zu berücksichtigen, denn der verfassungsmäßig verbürgte Status des Abgeordneten umfaßt das Bündel sowohl inner- als auch außerparlamentarischer Rechte. Neben dem Behinderungsverbot aus Art. 48 II GG, der Indemnität, der Immunität und dem Zeugnisverweigerungsrecht konstituiert der in Art. 48 III 1 GG geregelte Entschädigungsanspruch maßgeblich die Stellung des Abgeordneten *außerhalb* des Parlaments. Insoweit stellt sich die Frage, ob es sich mit der Funktion der Abgeordnetenentschädigung vereinbaren läßt, wenn diese faktisch um den an die Partei zu entrichtenden Betrag gekürzt wird. Anders formuliert: Es könnte die Unfreiheit der Abgeordneten bestehen, sich der durch Art. 48 III 1 GG intendierten Freiheit zu begeben.

1. Entwicklung des Entschädigungsanspruchs

Die Unentgeltlichkeit der Abgeordnetentätigkeit entfaltet die Wirkung eines „Korrektivs gegen das allgemeine Wahlrecht“ und beschränkt die politischen Teilhaberechte de facto auf „Bürger von Besitz und Bildung“²⁵. Es war daher ein Ausdruck der Demokratisierung, als 1906 die bis dahin in Art. 32 der Reichsverfassung von 1871 statuierte „Diätenlosigkeit“ der Abgeordneten durch eine Entschädi-

²³ Zur Differenzierung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen Befugnisse nach solchen des Amtes und solchen der Person vgl. nur *P. Badura*, BK, Art. 38 Rn. 55; *W. Henke*, Parteien (Fn. 11), S. 120 ff.; *K. Stern*, Staatsrecht I (Fn. 12), S. 835 ff. Vorliegend erscheint es sinnvoll, danach zu unterscheiden, ob die Stellung innerhalb oder außerhalb des Parlaments betroffen ist: zu den innerparlamentarischen Befugnissen sind die Befugnisse zu zählen, die nach Verfassung, Gesetz bzw. Geschäftsordnung die parlamentarische Willensbildung bewirken.

²⁴ Neben der Entscheidung über eine Neunominierung kommen den Parteien mittels der Parlaments- und Fraktionsgeschäftsordnungen institutionalisierte Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Mandatsausübung zu, *P. Badura*, in: BK, Art. 38 Rn. 79.

²⁵ Vgl. *J. Hatschek*, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915 (Nachdruck 1973), S. 610 f.

gungsregelung ersetzt wurde²⁶. Diese Entschädigung diente allerdings nicht als Besoldung, sondern bestand in einem pauschalierten Ausgleich des mandatsbedingten Mehraufwands. Dem entsprach weitgehend auch die Handhabung der Abgeordnetenentschädigung in der Weimarer Zeit nach Maßgabe von Art. 40 WRV.

Die Ausgestaltung des Entschädigungsanspruchs nach Art. 48 III 1 GG erfolgte durch Ausführungsgesetz vom 1.11.1949, wonach eine feste Aufwandsentschädigung sowie Kostenpauschalen vorgesehen waren. In den folgenden Jahrzehnten erfolgten mehrfach Gesetzesänderungen, die u.a. die Erhöhung der Aufwandsentschädigung sowie die Einführung einer Altersversorgung regelten²⁷. Trotz der damit weitreichenden finanziellen Absicherung der Abgeordneten wirkte allerdings im Verständnis der Entschädigung als Aufwandsausgleich die Auffassung fort, bei der Abgeordnetentätigkeit handle es sich um eine Form von gesellschaftlichem Ehrenamt, das neben dem Beruf ausgeübt werde.

2. Das Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Dieser Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht im sog. Diäten-Urteil²⁸ eine Bilanz der veränderten tatsächlichen Verhältnisse der Abgeordneten entgegengesetzt: Bei der Regelung der Abgeordnetenentschädigung sei vom Leitbild des Abgeordneten als Berufspolitiker auszugehen, dessen Inanspruchnahme durch das zur Hauptbeschäftigung gewordene Mandat keinen Raum mehr für eine anderweitige Berufsausübung lasse; folglich müsse der Abgeordnete aus der Staatskasse eine angemessene Alimentation erhalten²⁹. Die dadurch veranlaßte Neugestaltung der Entschädigungsregelungen im Abgeordnetengesetz vom 18.2.1977 unterscheidet dementsprechend zwischen einer „Entschädigung mit Alimentationscharakter“ als steuerpflichtigem Einkommen einerseits sowie einer „Aufwandsentschädigung“ zur Kompensation mandatsbedingter Belastungen andererseits. Die Entschädigungshöhe muß dabei gemäß Art. 48 III 1 GG *angemessen* sein und die *Unabhängigkeit der Abgeordneten* gewährleisten. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist hierfür erforderlich und ausreichend, daß der Abgeordnete eine ausreichende Existenzgrundlage für sich und seine Familie erhält, die ihm eine dem Amt angemessene Lebensführung ermöglicht. Insoweit wird auf die mit dem Amt verbundene Belastung und Verantwortung sowie auf die Stellung des Amtes im Verfassungsgefüge abgestellt³⁰. Aussagen über konkrete (Höchst-)beträge können und sollen anhand dieser Kriterien allerdings nicht gewonnen werden. Maßgeblich bleibt als Kontrollinstanz insoweit die Öffentlichkeit, denn nur vor deren Augen soll über jegliche Veränderung der Entschädigungshöhe als einer selbständigen politischen Frage im Parlament entschieden werden können³¹.

²⁶ Die Reichsverfassung von 1871 hatte damit aufgrund des Betreibens Bismarcks zunächst einen Rückschritt getan: bereits der Süddeutsche Konstitutionalismus kannte Entschädigungsregeln, ferner war in Art. 85 der preußischen Verfassung von 1850 eine Aufwandsentschädigung vorgeschrieben. Siehe dazu *J. Hatschek*, Parlamentsrecht (Fn. 25), S. 604 ff.

²⁷ Im einzelnen nachzulesen bei *H.H. v. Arnim*, in: BK, Art. 48 Rn. 79.

²⁸ BVerfGE 40, 296.

²⁹ Vgl. BVerfGE 40, 296 (314), Leitsatz 1.

³⁰ BVerfGE 40, 296 (315 f.)

³¹ BVerfGE 40, 296 (316), Leitsatz 6. Der Diskussion um die Problematik der Diätenfestsetzung durch die Parteien als Entscheidung in eigener Sache kann hier nicht nachgegangen werden.

Über die Zulässigkeit der Erhebung von Sonderbeiträgen durch die Parteien bzw. deren Zahlung durch die Abgeordneten hatte das Gericht nicht zu entscheiden. Gleichwohl findet das Problem in einem *obiter dictum* Erwähnung. Danach hat die Entschädigung ausschließlich der Unterhaltssicherung zu dienen, nicht etwa anderen Zwecken, wie der Finanzierung der jeweiligen politischen Partei oder der Parlamentsfraktion³². Diese Feststellung wird allerdings im Zusammenhang mit der Frage getroffen, wonach sich die Alimentation zu bemessen habe. Klargestellt ist somit zunächst nur, daß entsprechende Sonderbeiträge nicht als *Bemessungsgrundlage* für eine angemessene Alimentation herangezogen werden dürfen. Ebenfalls muß offensichtlich eine Berücksichtigung gezahlter Sonderbeiträge bei der Aufwandsentschädigung ausscheiden, da es sich hierbei nicht um Aufwendungen zur *Ausübung* des Mandats handelt³³. Daß es den Abgeordneten aber untersagt sei, bestimmte Beträge aus den ihnen zustehenden Mitteln für die Unterstützung ihrer Partei zu verwenden, kann daraus allein nicht geschlossen werden. Denn diese Konsequenz würde eine explizite Rechtfertigung dafür erfordern, wieso die Abgeordneten in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen nicht frei über ihr Geld verfügen und wie jeder andere Bürger Spenden tätigen dürfen.

3. Sonderbeiträge und Funktionen der Abgeordnetenentschädigung

Zur Beurteilung des vorliegenden Zusammenhangs - die formell freiwillige Zahlung von Sonderbeiträgen - kommt es mithin maßgeblich darauf an, wie sich die *Funktion* der Entschädigung, die Unabhängigkeit der Abgeordneten zu sichern, zum Erfordernis der *angemessenen Entschädigungshöhe* verhält. Teilweise wird insofern voreilig der Schluß gezogen, die Unabhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei werde durch die Praxis der Sonderbeitragshebung notwendig beeinträchtigt³⁴. Hier gilt es zunächst, einer Verwechslung von Ursache und Wirkung vorzubeugen: Denn die Bereitschaft der Abgeordneten, Zahlungserwartungen ihrer Partei nachzukommen und damit finanzielle Einbußen zu erleiden, *bewirkt* nicht vorrangig eine Abhängigkeit von der Partei, sondern ist vielmehr Ausdruck *bestehender* Abhängigkeiten. Wie bereits oben festgestellt, bestehen diese in verschiedenen Sanktionsmöglichkeiten der Partei im Falle mißliebigen Verhaltens, insbesondere in der Verweigerung einer Neunominierung. Allerdings ist weiter zu fragen, ob nicht wenigstens der *Ausübung* solcher Druckmittel jedenfalls hinsichtlich der finanziellen Handlungsfreiheit der Mandatsträger ein Riegel vorzuschieben sei. Auch insofern müßte sich aber eine Untersagung als geboten und verhältnismäßig erweisen, um den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten zu gewährleisten und die Verwirklichung der Ziele des Art. 48 III 1 GG sicherzustellen.

Faßt man das finanzielle Verhältnis von Parteien und Abgeordneten ins Auge, so steht für die Zeit vor 1906, in der Diätenansprüche der Mandatsträger gegenüber dem Staat fehlten und etliche Parteien ihre Abgeordneten durch Privatdiäten unterstützten, das Abhängigkeitsverhältnis außer Frage³⁵. Bereits in dieser Phase kündigte sich allerdings eine Entwicklung an, die Max Weber dadurch kennzeichnet, daß

³² BVerfGE 40, 296 (316).

³³ H.H.v. Arnim, in: BK, Art. 48 Rn. 214.

³⁴ Vgl. etwa H.H.v. Arnim, in: BK, Art. 48 Rn. 215.

³⁵ Vgl. H. Klatt, ZParl. 1976, 61 (63).

Politiker nicht nur für, sondern auch von der Politik leben³⁶. Während jedoch die Angewiesenheit der Abgeordneten auf Zahlungen ihre Partei zur Sicherung des Lebensunterhalts längst nicht mehr besteht und sich die Rollen von Gebern und Nehmern vertauscht haben, gilt das Wort vom Politiker, der von der Politik lebt, um so mehr. Das Bundesverfassungsgericht weist im Diäten-Urteil ausdrücklich darauf hin, daß ein Abgeordneter regelmäßig „alles zu tun (beabsichtigt), um das Mandat so lange zu behalten, wie ihm die Wiederwahl aufgrund des Vertrauens von Partei und Wählern gelingt“³⁷. Zugespielt ließe sich sagen, daß sich das Phänomen des Berufspolitikers, der den dauerhaften Verbleib im Parlament als Grundlage eines gesicherten Lebensstandards erstrebt, als Kehrseite der Verabschiedung vom Honoratiorenparlament darstellt. Ergänzend sei an dieser Stelle der Hinweis erlaubt, daß sich zahlreiche Politiker durch den Eintritt ins Parlament gegenüber den im vorherigen Beruf erzielten Einkünften finanziell verbessern³⁸. Es ist damit nicht auszuschließen, daß sich Abgeordnete in ihrem Verhalten nicht allein durch ihre politische Überzeugung oder Gemeinwohlerwägungen, sondern auch durch das naheliegende Interesse an der Sicherung ihrer eigenen materiellen Existenz leiten lassen³⁹. Natürlich kann deshalb nicht pauschal die Lauterkeit der Abgeordneten in Frage gestellt werden, denn letztlich verweisen die Mutmaßungen über Motivation und Entscheidungsverhalten der Abgeordneten ins Spekulative⁴⁰. Jedenfalls ist aber deutlich, daß ein hoher Entschädigungsbetrag bzw. die Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume der Abgeordneten *nicht* – wie teilweise angenommen⁴¹ – notwendig auch eine Erweiterung der parteipolitischen Handlungsspielräume der Abgeordneten bedingt, sondern diese gegebenenfalls sogar schmälern kann⁴². Trotz des massiven Erwartungsdrucks, dem die Abgeordneten seitens ihrer Parteien ausgesetzt sind, läßt sich mithin kein eindeutiger Wirkungszusammenhang zwischen Sonderbeitragszahlungen und Unabhängigkeit der Abgeordneten feststellen.

Der allgemeine Hinweis auf die durch Art. 48 III 1 GG gewährleistete Unabhängigkeit der Abgeordneten vermag daher die Verfassungswidrigkeit der Sonderbeitragszahlungen nicht zu begründen. Zusätzlich wäre dafür vielmehr darzulegen, daß aufgrund der Sonderbeiträge die Existenzgrundlage der Mandatsträger gefährdet wird⁴³; davon ist allerdings nicht auszugehen⁴⁴. Angesichts dessen bleibt zu

³⁶ M. Weber, Politik als Beruf (1919), in: Gesammelte politische Schriften, 1921 (5. Aufl. 1988), S. 513.

³⁷ BVerfGE 40, 296 (312 f.).

³⁸ Vgl. hierzu D. Herzog, Politische Karrieren, Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, 1975; H.H.v. Arnim, Macht macht erfinderisch, 1988, S. 149; Anonymus, ZRP 1988, 62 (64).

³⁹ Vgl. W. Czepluch, Abgeordnetenstatus (Fn. 13), S. 234.

⁴⁰ Hinsichtlich der Entschädigungshöhe ist zusätzlich auch zu bedenken, inwieweit sich diese auf die Attraktivität einer politischen Laufbahn auswirkt. Denn wenngleich – wie dargelegt – eine materielle Motivation für die Abgeordnetentätigkeit ambivalente Wirkungen entfalten kann, sind finanzielle Anreize zweifellos gerechtfertigt und erforderlich, um qualifizierte Persönlichkeiten, denen anderweitig lukrative Betätigungsfelder offenstehen, für die Politik zu gewinnen. Die Zulässigkeit von Sonderbeiträgen dürfte allerdings für die Entscheidung zwischen einer politischen Karriere oder der in einem anderen Bereich wohl nicht maßgeblich sein.

⁴¹ Vgl. etwa H.H.v. Arnim, in: BK, Art. 48 Rn. 215; ders., Die Partei (Fn. 1), S. 208; H. Klatt, ZParl. 1976, 61 (64).

⁴² Siehe auch W. Czepluch, Abgeordnetenstatus (Fn. 13), S. 204; H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hg.), GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 23.

⁴³ Es wird hier davon ausgegangen, daß ein Abgeordneter hinsichtlich seiner Diät selbst darüber zu entscheiden hat, ob sich die Angemessenheit seiner Lebensführung eher in einem gehobenen Lebensstandard oder

konstatieren, daß sich das politische Leben einer durchgängigen Reglementierung entzieht und daß der Politiker, der sich unter diesen Voraussetzungen nicht durchsetzen kann oder nicht bereit ist, die Konsequenzen seiner Überzeugungen zu tragen, als verfassungsrechtliches Leitbild nicht in Betracht kommt⁴⁵. Im Ergebnis ist also festzuhalten, daß eine Untersagung der Zahlung von Sonderbeiträgen unter dem Aspekt der durch Art. 48 III 1 GG gewährleisteten Unabhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei grundsätzlich nicht geboten ist⁴⁶.

Entsprechendes gilt für die Überlegung, daß die Verminderung der den Abgeordneten tatsächlich zur freien Verfügung stehenden Beträge die illegitime Einflußnahme *anderer gesellschaftlicher Kräfte* befördern könnte. Sicherlich steht außer Frage, daß eine ausreichend hohe Entschädigung geeignet sein wird, das Beeinflussungsrisiko durch Bestechungen zu vermindern⁴⁷. Wiederum ergibt sich aber die Schwierigkeit, als Basis rechtlicher Steuerung allgemeine Aussagen darüber zu gewinnen, unter welchen Umständen und bis zu welcher Entschädigungssumme die Bestechlichkeit von Abgeordneten als besonders erhöht anzusehen ist. Es dürfte davon auszugehen sein, daß auch insoweit jedenfalls der Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie gewährleistet sein müssen. Darüber hinausgehend erschiene es jedoch illusorisch, im Rahmen der Bemessung der Abgeordnetendiäten mit potentiellen Einflußnehmern mitbieten zu wollen. Auch hier ist man vielmehr auf Standards der politischen Kultur und der persönlichen Integrität der Abgeordneten verwiesen, die sich nicht rechtlich erzwingen lassen. Als Kontrollinstanz für die Lauterkeit und Glaubwürdigkeit kann primär nur die Öffentlichkeit fungieren, als Sanktionsandrohung - für den Fall, daß die Medien entsprechende Vorgänge aufdecken - der Vertrauensentzug durch das Wahlvolk.

IV. Sonderbeiträge und Kandidatenaufstellung: Zahlungsbereitschaft als Nominierungsvoraussetzung?

Geht man davon aus, daß der verfassungsrechtliche Abgeordnetenstatus unter dem Aspekt der Unabhängigkeit sowohl der Amtsausübung als auch der Person nicht gebietet, die Mandatsträger von den Zahlungserwartungen ihrer Parteien durch ein Verbot von Sonderbeiträgen zu entlasten, so richtet sich der Blick auf den Ansatzpunkt der Druckausübung durch Parteien, als deren Folge sich die tatsächliche Zahlungsbereitschaft der Abgeordneten darstellt. Wie festgestellt, erweist sich als wichtigste Sanktionsmöglichkeit einer etwaigen Zahlungsresistenz von Abgeordneten, diese nicht erneut zu nominieren. Der rechtliche Rahmen der Kandidatenaufstellung durch die Parteien soll daher im folgenden näher beleuchtet werden.

in der Unterstützung seiner Partei realisiert. Es ließe sich aber darüber nachdenken, ob unter dem Aspekt der gesicherten Existenzgrundlage eine Obergrenze für Sonderbeiträge bestimmt werden kann.

⁴⁴ Vgl. Von einer Gefährdung der Existenzgrundlage geht demgegenüber *H. Klatt*, ZParl. 1976, 61 (64), aus.

⁴⁵ Treffend insoweit *K. Hesse*, Verfassungsrecht (Fn. 13), Rn. 600.

⁴⁶ Vgl. hierzu auch *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 315; *J. Henkel*, DÖV 1977, 350 (354 f.); *H. Schulze-Fielitz*, in: H. Dreier (Hg.), GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 25. Anders aber etwa *C. Landfried*, ZParl. 1992, 439 (446); *B. Becker*, ZParl. 1996, 377 (378, 382).

⁴⁷ Siehe dazu etwa *W. Czepluch*, Abgeordnetenstatus (Fn. 13), S. 192.

1. Das Verfahren der Kandidatenaufstellung

Die Aufstellung der Wahlkandidaten liegt fast ausschließlich in den Händen der politischen Parteien und bildet eine ihrer wichtigsten Aufgaben⁴⁸. Zwar ergibt sich gemäß §§ 18 I, 20 BWahlG die Möglichkeit, daß Wahlvorschläge auch seitens der Wahlberechtigten eingereicht werden, doch kommt dies tatsächlich kaum vor. Auch ist der Erfolg solcher Bewerber so gut wie ausgeschlossen⁴⁹. Da sich damit die Wahl durch die Bevölkerung praktisch auf die durch die Parteien benannten Bewerber reduziert, kommt der ordnungsgemäßen demokratischen Durchführung des Aufstellungsverfahrens größte Bedeutung zu. Die Kandidatenaufstellung durch die Parteien bestimmt sich maßgeblich durch §§ 21, 27 BWahlG bzw. durch Regelungen der Landeswahlgesetze. Die Auswahl der Bewerber erfolgt danach durch eine Delegiertenversammlung; die ebenfalls zulässige Möglichkeit einer Mitgliederversammlung spielt in der Praxis keine Rolle⁵⁰. Die Zusammensetzung der Delegiertenversammlung muß für den Willen der Parteimitglieder repräsentativ sein. Die Delegierten sind in ihrer Stimmabgabe frei und an Weisungen nicht gebunden⁵¹. Nicht gesetzlich entschieden ist die Frage, wem das Vorschlagsrecht für die zu nominierenden Kandidaten zustehen soll. Entsprechende Regelungen unterfallen mithin der Satzungsautonomie der Parteien, vgl. § 22 V BWahlG, § 17 S. 2 PartG. Dabei müssen sie sich allerdings im Rahmen der durch Art. 21 I 3 GG und PartG gezogenen Grenzen halten. Dies bedeutet, daß die jeweilige Ausgestaltung eine demokratische Willensbildung gewährleisten und es auch Minderheiten ermöglichen muß, ihre Vorschläge zur Geltung zu bringen⁵². Dem ist nur Genüge getan, wenn zumindest neben den sonstigen Parteiorganen der Delegiertenversammlung ein Vorschlagsrecht aus den eigenen Reihen zusteht.

Von Interesse ist vor diesem Hintergrund, inwieweit die Bereitschaft zur Zahlung von Sonderbeiträgen innerhalb des Verfahrens der Kandidatenaufstellung Bedeutung gewinnt. Wie bereits festgestellt, scheidet eine erzwingbare Zahlungsverpflichtung der Wahlbewerber bereits wegen Art. 38 I 2 GG aus. Sofern gleichwohl eine Erklärung der Zahlungsbereitschaft bzw. die Anerkennung entsprechender Parteibeschlüsse als parteiinterne Nominierungsvoraussetzung vorgesehen ist, resultiert daraus aber jedenfalls ein faktischer Druck auf die Wahlbewerber. Maßgeblich ist jedoch, daß es den Delegierten freisteht, eine Nominierung unabhängig davon vorzunehmen, ob sich der jeweilige Kandidat diesem faktischen Druck gebeugt und seine Zahlungsbereitschaft erklärt hat oder nicht. Da sich also die Stimmberechtigten auf der Delegiertenversammlung ihrerseits auf ein freies Mandat berufen können, sind Parteibeschlüsse oder sonstige Bestimmungen, die eine Nominierung an die Anerkennung von Sonderbeitragspflichten knüpfen wollen, rechtlich als unverbindlich zu erachten. Die Unverbindlichkeit solcher Beschlüsse sonstiger Parteiorgane gegenüber der Delegiertenversammlung folgt im übrigen

⁴⁸ Dazu *D. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht (Fn. 8), S. 117 f.

⁴⁹ Zum faktischen Nominierungsmonopol *C. Wefelmeier*, Repräsentation (Fn. 19), S. 84 f., 114 f. m.w.N. Die Ausgestaltung des BWahlG legt im übrigen nahe, daß auch der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, daß parteilose Kandidaten die Ausnahme bleiben, dazu *U. Stoklossa*, Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat, 1989, S. 37.

⁵⁰ *H. Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, 1975, S. 280 f.

⁵¹ *R. Wolfrum*, Innerparteiliche Ordnung (Fn. 15), S. 184; a.A. allerdings *H. Trautmann* (Fn. 50), S. 282 f.

⁵² *R. Wolfrum*, ebd.; siehe auch HbgVerfG, DVBl. 1993, 1070 ff.

gen auch aus dem Gebot der innerparteilichen Demokratie sowie den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 I 1 GG, die auch für den Bereich der Wahlvorbereitung Geltung beanspruchen⁵³.

2. Sonderbeiträge und Tendenzcharakter der Parteien

Die rechtlich gewährleistete Wahlfreiheit der Delegierten kann allerdings nicht verhindern, daß diese die Zahlung von Sonderbeiträgen ihrer Abgeordneten für richtig und angemessen halten und dies auch in ihrem Entscheidungsverhalten berücksichtigen. Hieraus resultiert für die Wahlbewerber jedoch keine Hürde für die Nominierung, die als verfassungsrechtlich unvertretbar qualifiziert werden müßte. Denn der Einfluß der Parteien auf die Personen der Abgeordneten sowie auf deren Parlamentskarrieren ist durch das Zusammenspiel von Art. 21 I GG und 38 I GG grundsätzlich angelegt. Damit ist zugleich programmiert, daß die Delegierten bei der Auswahl der Nominierungskandidaten die Überzeugungen und Gepflogenheiten ihrer Partei zum Maßstab machen. Die verfassungsrechtliche Grundlage bildet insoweit die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 I 2 GG⁵⁴, aus der sich auch das Recht der Parteien zur Tendenz, also zur freien und tendenzreinen Gestaltung des parteilichen Geschehens ergibt. Diese *Tendenzfreiheit*⁵⁵ der Parteien, also der Schutz in ihrer parteilichen Ausrichtung, ist dabei auch Bedingung ihrer Funktion der Meinungsbildung und -bündelung.

Es ließe sich angesichts dessen nur schwer nachweisen, mit der Forderung von Sonderbeiträgen der Mandatsträger werde der den Parteien inhaltlich und organisatorisch eingeräumte Spielraum in unzulässiger Weise überschritten. Zwar wird man nur sehr beschränkt darauf abstellen können, daß die Abgeordneten ihre Stellung der Partei verdanken, ihr insoweit im weitesten Sinne „verpflichtet“ sind und ihr - letztlich im eigenen Interesse - Unterstützung „schulden“. Denn die Parteien dürften schon aufgrund der staatlichen Parteienfinanzierung auf Sonderbeiträge zur Erhaltung ihrer Strukturen kaum angewiesen sein. Doch manifestiert sich in der skizzierten Haltung auch ein bestimmtes Selbstverständnis: Die Partei verhilft dem Mandatsträger nicht nur um seinetwillen zur Stellung eines freien Abgeordneten, sondern dieser soll sich im Parlament für die „gemeinsame Sache“ einsetzen. Natürlich ließe sich darüber streiten, ob etwa Macht und Status des Abgeordneten diesen zu korrumpieren und von den gemeinsamen Idealen zu entfremden drohen, und ob die jedenfalls finanzielle Rückbindung an die Partei das Risiko des „Klebens am Posten“ zu verringern geeignet ist. Aber es ist gerade nicht die Sache des Staates bzw. seiner Gerichte, insofern verbindliche Entscheidungen zu treffen. Zudem ist schließlich darauf hinzuweisen, daß nicht nur die Abgeordneten für die Neunominierung auf die Zustimmung durch Partei und Delegierte angewiesen sind, sondern daß auch umgekehrt die Partei zur Mitwirkung am parlamentarischen Geschehen der Abgeordneten bedarf. Daß ein Abgeordneter, der sich bereits im politischen Leben öffentlich profiliert hat, bei einer Neunominierung an seiner Säumnis mit der Sonderbeitragszahlung scheitert, ist daher fraglich.

⁵³ Vgl. H.-P. Schneider, in: AK-GG, Art. 38 Rn. 47.

⁵⁴ M. Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 53.

⁵⁵ Dazu M. Morlok, NJW 1991, 1162 (1163).

V. Sonderbeiträge als unzulässige Parteienfinanzierung

Die Unzulässigkeit der Erhebung von Sonderbeiträgen von Abgeordneten könnte sich allerdings unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Parteienfinanzierung ergeben. In dem Umstand, daß die Parteien die Summe der ihnen zufließenden staatlichen Mittel immer weiter erhöhen konnte⁵⁶, während das Bundesverfassungsgericht immer wieder korrigierend auf die legislativen Finanzierungsregelungen eingewirkt hat⁵⁷, wird bereits die Brisanz dieses Aspekts sichtbar: Wo ohnehin Anlaß zur Annahme gegeben wird, die Parteien machten sich den Staat zur Beute⁵⁸, muß der Zugriff der Parteien auf Abgeordnetengelder besondere Bedenken erwecken.

1. Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung

Aufgrund des letzten Parteienfinanzierungs-Urteils des Bundesverfassungsgerichts⁵⁹ wurde die staatliche Parteienfinanzierung nach dem PartG⁶⁰ grundlegend neu geregelt. Danach gewährt der Staat den Parteien eine Teilfinanzierung zur Erledigung der ihnen allgemein nach dem Grundgesetz übertragenen und im PartG konkretisierten Aufgaben. Entsprechende Zuwendungen erfolgen gemäß § 18 PartG im Hinblick auf die gewonnenen Wählerstimmen sowie die Summe der Mitgliedsbeiträge und die eingeworbenen Spenden. Diese Kriterien sollen sicherstellen, daß sich die Verteilung am Grad der gesellschaftlichen Verwurzelung der jeweiligen Partei orientiert⁶¹. Neben dieser unmittelbaren Parteienfinanzierung besteht eine mittelbare Finanzierung in Gestalt der steuerlichen Absetzbarkeit von Parteispenden bis zu einer Höhe von jährlich 6.000 DM (12.000 DM bei Zusammenveranlagung)⁶². Darüber hinausgehende Formen der staatlichen Parteienfinanzierung sind nicht zulässig.

2. Privatautonomie der Abgeordneten

Die bestehende Praxis der Zahlung von Sonderbeiträgen der Abgeordneten an ihre Parteien erscheint insoweit zunächst deswegen problematisch, weil ein bestimmter Anteil der staatlichen Diäten dadurch gleichsam automatisch den Parteien zukommt, wenn auch über den Umweg des „Durchgangserwerbs“ der Abgeordneten⁶³. Wie bereits erwähnt, ist dies nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht der Zweck der Abgeordnetendiäten. Tatsächlich dürfte rechtlich aber kaum zu verhindern sein, daß bei der Bemessung der Diäten die zu entrichtenden Sonderbeiträge stillschweigend mitge-

⁵⁶ Zur Erhöhung der staatlichen Leistungen an die Parteien s. Tabelle 1 im Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 17. 03. 1999, BT-Drs. 14/637, S. 7.

⁵⁷ Kritisch dazu *H.H.v. Arnim*, Die Partei (Fn. 1), S. 54 ff.; *T. Drysch*, NVwZ 1994, 218 (218 ff.).

⁵⁸ Dahingehend eine Formulierung von *R. v. Weizsäcker*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/1982, S. 4.

⁵⁹ BVerfGE 85, 264.

⁶⁰ Vgl. Neufassung des Parteiengesetzes vom 31.1.1994, BGBl. I S. 149.

⁶¹ BVerfGE 85, 264 (292).

⁶² Vgl. §§ 10 b II, 34 g 2 EStG. Zusätzlich besteht eine Befreiung der Parteien von der Erbschafts- und Schenkungssteuer gem. § 13 I Nr. 18 ErbStG.

⁶³ Vgl. *T. Drysch*, NVwZ 1994, 218 (223); *C. Landfried*, in: ZParl. 1992, 439 (446); *F. Straile*, Status und Funktion der Parteien in den neuen Bundesländern Deutschlands, 1999, S. 254.

dacht werden⁶⁴. Denn wie ebenfalls schon dargelegt wurde, würde ein Spendenverbot eine Beschränkung der Privatautonomie bzw. der Handlungsfreiheit der Abgeordneten voraussetzen. Es ließe sich aber nur schwer begründen, warum ein Abgeordneter, der gegebenenfalls gerade ein gesteigertes Interesse daran hat, seine Partei nicht ebenso unterstützen darf wie jede andere Person auch⁶⁵.

Anders läge es natürlich, wenn man eine Gleichsetzung zwischen Sonderbeiträgen der Abgeordneten sowie sonstigen Mitgliedsbeiträgen und Spenden aus dem Grunde ablehnte, daß die Sonderbeiträge faktisch nicht freiwillig gezahlt, sondern von den Parteien „erpreßt“ würden. Eine generelle Vermutung dahingehend, daß Abgeordnete ihrer Partei keinesfalls freiwillig Spenden zukommen lassen würden, ist jedoch nicht haltbar. Andererseits sind aber auch objektive Kriterien für die Freiwilligkeit einer Zahlung schwerlich zu bestimmen. Ein entsprechendes Verbot „unfreiwilliger Spenden in Form von Sonderbeiträgen“ würde daher voraussichtlich zu unübersehbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen⁶⁶. Wäre schließlich etwa die finanzielle Beteiligung am eigenen Wahlkampf oder die Unterstützung bestimmter politischer Einzelprojekte ebenfalls unzulässig? Im Ergebnis ist daher festzuhalten, daß die faktische Zahlung von Sonderbeiträgen einer rechtlichen Regelung nicht zugänglich ist⁶⁷.

Zu wünschen bleibt insofern eine erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit, sowohl hinsichtlich der Praktiken innerhalb der Parteien als auch hinsichtlich einer Diätenbemessung, die den Abgeordneten die Zahlung der Sonderbeiträge ermöglicht⁶⁸. Als Voraussetzung hierfür ist es erforderlich, die Transparenz der Parteifinzen dadurch zu erhöhen, daß Einnahmen aus Sonderbeiträgen von Mandatsträgern im Rechenschaftsbericht als selbständiger Posten ausgewiesen werden müssen⁶⁹.

3. Verbot der „Mehrfachbegünstigung“

Kommt aufgrund der angeführten Überlegungen ein Verbot der Erhebung oder Zahlung von Sonderbeiträgen der Abgeordneten an ihre Parteien nicht in Betracht, so sollte doch immerhin sichergestellt werden, daß die entsprechende Praxis nicht zusätzlich finanziell honoriert wird. Denn dies ist bisher in mehrfacher Hinsicht der Fall. Zum einen sind die Sonderbeiträge der Abgeordneten als Spenden steuerlich abzugsfähig, dies - jedenfalls bei einer Zusammenveranlagung - bis zu einer Höhe von 12.000 DM. Damit entgehen dem Staat Steuereinnahmen in beträchtlicher Höhe. Zum anderen erhöhen die Sonderbeiträge die Ansprüche der Partei aus der direkten staatlichen Parteienfinanzierung gemäß § 18

⁶⁴ Siehe dazu *G. Wewer*, Plädoyer (Fn. 21), S. 426 f..

⁶⁵ Für die Festsetzung eines Spendenhöchstbetrages für Abgeordnete aber mit beachtlichen Gründen *F. Boyken*, Parteienfinanzierung (Fn. 3), S. 290, 292.

⁶⁶ Vgl. *G. Wewer*, Plädoyer (Fn. 21), S. 456. Zum Kriterium der Freiwilligkeit vgl. auch *F. Boyken*, Parteienfinanzierung (Fn. 3), S. 188 f.

⁶⁷ Für die grds. Zulässigkeit von Sonderbeiträgen auch *W. Henke*, Parteien (Fn. 11) S. 143 sowie *ders.*, in: BK, Art. 21 Rn. 315; *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien (Fn. 11), S. 295 f.

⁶⁸ Zur Funktion der Öffentlichkeit *H.H.v. Arnim*, ZRP1982, 294 (296 f.); kritisch zur Leistungsfähigkeit der Medienkontrolle für die Parteienfinanzierung aber *F. Boyken*, Parteienfinanzierung (Fn. 3), S. 261 ff.

⁶⁹ Tatsächlich wurde ganz im Gegenteil die frühere Regelung des § 24 II Nr. 2 PartG, der „Beiträge der Fraktionsmitglieder und ähnliche Beiträge“ als Rechnungsposten nannte, im Jahre 1983 beseitigt. In dem Jahr beliefen sich die Sonderbeiträge ausweislich der Rechenschaftsberichte auf knapp 40 Mio. DM: vgl. *H.H.v. Arnim*, Entschädigung und Amtsausstattung, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 16 Rn. 97.

III Nr. 3 PartG. Danach erhalten Parteien für Spenden natürlicher Personen bis zu einer Höhe von 6.000 DM pro Jahr noch einmal die Hälfte des Spendenbetrags aus öffentlichen Mitteln dazu⁷⁰. Der innerparteiliche Zahlungsdruck auf die Abgeordneten wird dadurch noch deutlich erhöht. Im übrigen ist diese Regelungslage insofern als verfassungswidrig zu erachten, als die direkte staatliche Parteienfinanzierung an den Verteilungsmaßstab der gesellschaftlichen Verwurzelung geknüpft ist⁷¹. In der Zahlung von Sonderbeiträgen durch Abgeordnete spiegelt sich aber vor allem die innerparteiliche Macht- und Interessenlage, sie ist gerade nicht Ausdruck des Rückhalts in der Gesellschaft, den sich eine Partei erworben hat.

Ähnliches gilt für die steuerliche Abzugsfähigkeit von Sonderbeiträgen. Die Förderung der Spenden- und Beitragsbereitschaft ist grundsätzlich dadurch motiviert, daß solche Zuwendungen eine maßgebliche Bedeutung für die staatsunabhängige Finanzierung der Parteien haben. Zugleich sollen sich die Parteien um die Einwerbung solcher (Klein-)Spenden und die durch eine erfolgreiche Einwerbung indizierte gesellschaftliche Verwurzelung bemühen. Diese Intention wird bei der steuerlichen Begünstigung der Sonderbeiträge verfehlt. Wenn es auch problematisch erscheint, den Abgeordneten zu verbieten, bestimmte Anteile der Diäten (zweckwidrig) ihrer Partei zuzuwenden, so begründet dies noch nicht, diesen Vorgang zusätzlich steuerlich zu subventionieren⁷². Eine Benachteiligung der Abgeordneten in steuerlicher Hinsicht erscheint daher gerechtfertigt. Dies um so mehr, als Abgeordnete im Gegensatz zu „einfachen“ Bürgern oder Parteimitgliedern unmittelbar auf den Prozeß der politischen Willensbildung einwirken können, weswegen den Sonderbeiträgen auch unter dem Aspekt der Partizipation keine maßgebliche Bedeutung beizumessen ist.

Festzuhalten ist also, daß die Zahlung von Sonderbeiträgen nicht im Sinne von § 18 III Nr. 3 PartG zur Bemessungsgrundlage der direkten staatlichen Parteienfinanzierung herangezogen werden darf, die derzeitige Rechtslage ist insoweit als verfassungswidrig zu qualifizieren. Geboten erscheint es zudem, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Sonderbeiträgen zu überdenken. Will man diese nicht gänzlich beseitigen, so wäre jedenfalls eine Senkung der steuerlich zu berücksichtigenden Höchstbeträge zu prüfen. Auf diese Weise könnte schließlich auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit nicht parlamentarischer Parteien die wettbewerbsverzerrende Wirkung von Sonderbeitragszahlungen durch Mandatsträger abgemildert werden⁷³.

⁷⁰ Zugleich erhöhen die Sonderbeiträge als „selbsterwirtschaftete Einnahmen“ die relative Obergrenze für die Parteienfinanzierung, §§ 18 V, 24 II Nr. 1-5, 7 PartG. Kritisch dazu C. Landfried, Parteienfinanzen und politische Macht: Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, 2. Aufl. 1994, S. 343.

⁷¹ In diesem Sinne auch F. Straile, Status und Funktion (Fn. 60), S. 257; B. Becker, ZParl. 1996, 377 (382).

⁷² Gegen die Steuerbegünstigung von Mandatsträgerabgaben H.H.v. Arnim, in: Bundespräsidialamt (Hg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (Band 12 der Schriften zum Parteienrecht), 1994, S. 136 f.; T. Drysch, NVwZ 1994, 218 (222). Für eine Beschränkung der Steuerbegünstigung der Abgeordneten-Sonderbeiträge auf ein Maß, das den Spenden entspricht, die Bürger mit vergleichbarem Einkommen durchschnittlich einer Partei zuwenden F. Boyken, Parteienfinanzierung (Fn. 3), 1998, S. 291.

⁷³ Vgl. dazu G. Wewer, Plädoyer (Fn. 21), S. 427.

VI. Ergebnis

Zusammenfassend ergibt sich, daß die derzeitige Praxis der Erhebung bzw. Zahlung von Sonderbeiträgen der Abgeordneten an ihre Parteien als solche bei verfassungsrechtlicher Betrachtung als unerwünscht, aber nicht als verfassungswidrig zu erachten ist. Dagegen stellt es sich als unzulässig dar, diese Praxis staatlicherseits zu honorieren. Soweit man im übrigen die Erhebung von Sonderbeiträgen als Ausdruck parteienstaatlicher Tendenzen versteht, in dem sich zugleich Demokratiedefizite unter den Aspekten einer zu starken Abhängigkeit der Abgeordneten von den Parteien, des Nominierungsverfahrens (allein) durch die Parteien und der staatlichen Parteienfinanzierung aufgrund von Parteientscheidungen in eigener Sache manifestieren, wäre auch mit einem Verbot der Sonderbeiträge nicht geholfen. Insoweit besteht noch auf lange Sicht Diskussionsbedarf.

Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU*

Prof. Dr. Martin Morlok, FernUniversität Hagen

I. Einführung

Die Formulierung meines Themas – „Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union“ – ist nicht eindeutig: Sind nur die „europäischen politischen Parteien“ gemeint, also die „Parteien auf europäischer Ebene“, wie Art. 191 des Vertrages formuliert, oder zielt die Fragestellung auf die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten oder umfaßt das Thema beides? Ich möchte dies jetzt offen lassen und mich zunächst mit dem Gegenstand selbst beschäftigen, um dann ggf. am Ende nochmals auf die hier eröffnete Alternative zurückzukommen.

Die ehrenvolle Einladung zu einem Vortrag im Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, gar im Rahmen des „forum constitutionis europae“, für welche ich herzlich danke, ist aber wohl mit der Erwartung verknüpft, man möge jedenfalls auch über die europäischen politischen Parteien sprechen. Dies mag sich dem ersten Blick als eine leichte Übung darstellen.

Politische Parteien und ihre Funktionsweisen sind guter Vorstudium wohl bekannt, wir verfügen über einen erheblichen Bestand an sozialwissenschaftlichem, rechtsdogmatischem und auch verfassungstheoretischem Wissen darüber¹. Nicht ganz so gut sieht es aus mit der europäischen politischen Ordnung, aber auch hier gibt es trotz aller Unsicherheiten einen umfänglichen Bestand anerkannten Wissens. Dazu zählt auch der Konsens darüber, in welchen Punkten Dissens herrscht. Fügt man diese beiden bekannten Elemente zu den „europäischen politischen Parteien“ oder den „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ zusammen, so wissen wir über diese Kombination, anders als die schlichte Zusammenfügung erwarten läßt, überraschend wenig. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema beginnt in diesen Jahren erst².

* Der Beitrag gibt einen Vortrag wieder, den der Verfasser vor dem forum constitutionis europae auf Einladung des Walter Hallstein-Instituts am 10. Juni 1999 an der Humboldt-Universität in Berlin hielt.

¹ Zur Einführung in die sozialwissenschaftliche Literatur, statt vieler: O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997 und A. Mintzel/H. Oberreuter (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik*, 1992 jeweils m.w.N.; aus der juristischen Literatur: *W. Henke*, *Das Recht der politischen Parteien*, 1972; *K. Hesse*, *Die verfassungsrechtliche Stellung der Partei im modernen Staat*, VVDStRL 17 (1959), 11 ff.; *K.-H. Seifert*, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975; *D. Th. Tsatsos/M. Morlok*, *Parteienrecht*, 1982; *D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider* (Hrsg.), *Parteienrecht im Europäischen Vergleich*, 1990, sowie m. w. N. *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, 1998, Art. 21 GG.

² S. bereits *N. Gresch*, *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, 1978; *S. Hix/Ch. Lord*, *Political Parties in the European Union*, 1997; *T. Jansen*, *Die Entstehung einer Europäischen Partei*, 1996; *ders.*, *Zur Entwicklung supranationaler europäischer Parteien*, in: O. W. Gabriel/U. Sarcinelli/B. Sutor/B. Vogel (Hrsg.), *Der demokratische Verfassungsstaat*. FS für Hans Buchheim zum 70. Geburtstag, 1992, S. 241 ff.; *H. Kohl/R. Stura*, *Die Umsetzung der Parteienbestimmung des Maastrichter Vertrages*, in: FS für Diether Posser, 1997, S. 259 ff.; *Ch. Lange/Ch. Schütz*, *Grundstrukturen des Rechts der europäischen Parteien i.S.d.*

Zur Klärung des Status und der Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union möchte ich mich zunächst den Parteien im Rahmen des politischen Prozesses der einzelnen Mitgliedsstaaten zuwenden, um die Funktionsvoraussetzungen und selbstverständlich gewordenen Präsuppositionen eines Parteiwesens ins Gedächtnis zu rufen (II.). Vor diesem Hintergrund sollen in meinem zweiten Teil das Aktionsfeld der europäischen Parteien und ihre Eigenarten skizziert werden (III.). Danach sollen – drittens – einige Erträge dieses Vergleichs festgehalten werden (IV.), um zum Schluß über einige Konsequenzen für die Ausgestaltung eines europäischen Parteienrechts nachzudenken (V.).

II. Wesentliche Züge der politischen Parteien in den Mitgliedstaaten der EU

Die Parteien in den Mitgliedstaaten der Union, aber auch in sonstigen politischen Ordnungen ähnlichen Zuschnitts und ähnlicher gesellschaftlicher Entwicklung, haben eine Reihe von wesentlichen gemeinsamen Zügen angenommen. Rolle und Status der politischen Parteien auf staatlicher Ebene sollen im folgenden im Blick auf vier *Beziehungsfelder*³ skizziert werden.

1. Funktion und Zielbereich

a) Die Hauptfunktion der politischen Parteien besteht darin, die Institutionen der politischen Herrschaft demokratisch zu beeinflussen, ja wesentlich zu bestimmen. Sie sind Organe institutionalisierter Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß. *Der Zielbereich* ihrer Aktivitäten liegt also in diesen staatlichen Institutionen der Entscheidungsherstellung. Dies geht freilich nicht ohne weiteres, sondern setzt eine demokratische Strukturierung des Staatswesens voraus. Auf institutioneller Ebene bedarf es ausgeformter *Inputstrukturen* des Staatsapparates, um sich in geregelter Form beeinflussen zu lassen. Demokratie heißt nachgerade Beeinflußbarkeit. Als wesentliche Rezeptionsstruktur des Staates haben sich mit umfänglichen Befugnissen ausgestattete Parlamente entwickelt, die durch

Art. 138a EGV, EuGRZ 1996, 299 ff.; H. Monath, Politische Parteien auf europäischer Ebene - Der Inhalt des Art. 138a EGV und seine Bedeutung im Rahmen der Europäischen Integration, 1998; V. Neßler, Deutsche und Europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191 ff.; M. Pedersen, Euro-partis and European Parties, in: S. Andersen (Hrsg.) The European Union: How democratic is it?, 1996, S. 13 ff.; R. Stentzel, Der normative Gehalt des Art. 138a EGV – Rechtlicher Grundstein eines europäischen Parteiensystems?, EuR 1997, 174 ff.; D. Th. Tsatsos, Europäische Politische Parteien? – Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art.138a EGV, EuGRZ 1994, 45 ff.; zur Entstehungsgeschichte des Art 191 EGV (138a a.F.) ders./G. Deinzer (Hrsg.), Europäische Politische Parteien – Dokumentation einer Hoffnung, 1998 und jüngst S. V. Damm, Die europäischen politischen Parteien: Hoffnungsträger europäischer Öffentlichkeit zwischen nationalen Parteien und europäischen Fraktionsfamilien, ZParl 1999, 395 ff. sowie G. Deinzer, Europäische Parteien, 1999; P. M. Huber, Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (MIP), 1998, 7 ff.; F. O. Wolf, Politische Parteien und die Demokratisierung transnationaler politischer Räume – Arbeitsthesen zur Problematik der „europäischen Parteien“, in: MIP 1998, 52 ff. und T. Papadopoulou, Politische Parteien auf europäischer Ebene, 1999.; Siehe auch die jährlichen Berichte zur Rubrik „Die europäischen Parteienzusammenschlüsse“, in: W. Weidenfeld/W. Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration.

³ M. Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), (Fn. 1) S. 695 ff. (722 ff.).

Wahlen beschickt werden. Politischen Parteien haben sich als notwendige Elemente demokratischer Ordnungen erwiesen, in denen Parlamente wesentliche Entscheidungsbefugnisse haben. Wenn die demokratische Bestimmung der Politik durch Parlamente vermittelt ist, dann braucht es auch politische Parteien und ein entwickeltes Parteiwesen⁴.

b) Diese Prozesse der Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung des Staates sind im demokratischen Verfassungsstaat rechtlich reguliert und gesichert. Normativer Leitgedanke ist die Volkssouveränität. Die Beeinflussung des Staates durch die Parteien und die dahinterstehenden gesellschaftlichen Kräfte wird rechtlich gewährleistet durch die *Freiheit* der Parteien und ihrer Aktivitäten. Diese richtet sich in erster Linie gegen staatliche Eingriffe, damit es nicht durch Manipulationen und Einflußnahmen auf den parteipolitischen Prozeß zu einer Selbstbeeinflussung des Staatsapparates kommt. Nur eine Fremdbeeinflussung kann Legitimation verschaffen. Genau betrachtet ist die Legitimation der staatlichen Politik eine Funktion ihrer inhaltlichen Beeinflußbarkeit.

2. Parteienkonkurrenz um die Möglichkeit der Einflußnahme

a) Wahlen, vor allem zum Parlament, bilden den zentralen Mechanismus zur Erlangung von Einflußmöglichkeiten auf die staatlichen Entscheidungen. Diese Wahlen stellen einen von den Parteien getragenen Wettbewerb um die Zustimmung der Bürger dar. Das Verhältnis der Parteien zueinander ist bestimmt von dieser Konkurrenz. Die Funktionsfähigkeit des über die Parteien laufenden politischen Prozesses setzt Offenheit der Konkurrenz und Fairneß der Wettbewerbsbedingungen voraus.

b) Die Sicherung eines solchen funktionsfähigen Parteienwettbewerbs ist eine wesentliche Aufgabe des Parteienrechts: Parteienrecht stellt sich insofern als Wettbewerbsrecht dar⁵. Es hat die Aufgabe, für alle Parteien *Chancengleichheit* herzustellen. Eine charakterisierende Besonderheit des demokratisch verfaßten Prozesses der Einflußnahme auf die staatliche Entscheidungsbildung ist diese Unterwerfung unter den Gleichheitssatz. Die egalitäre Ausprägung der institutionalisierten Einflußnahmen auf den Staat hebt diese ab von den anderen, zweifellos ebenfalls existierenden Wegen der Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß, die zusammenfassend als Lobbyismus bezeichnet werden können. Um auch neu entstandenen Bedürfnissen eine faire Wettbewerbschance bereitzuhalten, bedarf es auch der rechtlichen Gewährleistung der Gründungsfreiheit für Parteien, sozusagen der Marktzutrittsfreiheit. Die Grünen bilden das bekannte Musterbeispiel dafür, daß neu entstandene Bedürfnisse, die in existierenden Parteien nicht hinreichenden Ausdruck finden konnten, sich zu einer neuen Partei gruppieren können.

⁴ Geschichtlich betrachtet: D. Schefold, Geschichtlicher Rahmen, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), (Fn. 1), S. 743 (753 ff.).

⁵ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), (Fn. 1), Art 21 Rn. 26.

3. Die gesellschaftliche Basis der Parteien und ihre Rolle als Interessenvermittler

a) Das dritte Beziehungsfeld, in dem Parteien zu analysieren sind, ist das zu ihrer gesellschaftlichen Basis. Wenn Parteien den Staatsapparat beeinflussen, so bedarf es auch der Inhalte, die in diesen Zielbereich transportiert werden. Parteien fungieren als Vermittler von Interessen und Überzeugungen in den politischen Entscheidungsgang hinein. Sie unterscheiden sich voneinander durch unterschiedliche gesellschaftliche Bezugsgruppen, deren Interessen und Überzeugungen sie repräsentieren. Für die Parteien in den europäischen Staaten hat dies auf breiter vergleichender Basis und der historischen Entwicklung *Stein Rokkan* herausgearbeitet⁶. Die Parteienlandschaft eines Staates ist Ausdruck der gesellschaftlichen Verwerfungen und der damit einhergehenden Interessenstrukturen. Man spricht insofern von Gegensätzen, wie denen zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Stadt und Land oder zwischen den Konfessionen. Sie bilden die Kristallisationspunkte für die Parteientwicklungen, die sich bis heute deutlich abzeichnen. Zwar ist mit der Ausbildung sogenannter Volksparteien, von „catch-all-parties“⁷, die sich nicht auf eine eng begrenzte clientèle begrenzen, dieser gesellschaftliche Interessenbezug unschärfer geworden, aber gleichwohl noch deutlich genug erkennbar. Die öffentlichen Stellungnahmen, die die verschiedenen Interessenverbände im Wahlkampf, aber auch als ständige Begleitung des politischen Prozesses abgeben, lassen deutlich Affinitäten zwischen Parteien und bestimmten Interessengruppen sichtbar werden.

b) Die rechtliche Regulierung dieser gesellschaftlichen Radizierung der Parteien umfaßt mehreres. Zum einen soll das Gebot zur *Öffentlichkeit* des Parteigeschehens dem Bürger erkennbar werden lassen, welche Interessen vermutlich die Politik einer Partei bestimmen. Das deutsche Verfassungsrecht hat in Art. 21 I 4 GG den Parteien die Veröffentlichung ihrer finanziellen Umstände zur Pflicht gemacht. Dem liegt die naheliegende Überlegung zugrunde, daß Einflußnahmen auf eine Partei sich auch in finanziellen Zuwendungen niederschlagen. Zugleich soll die Offenlegung der Finanzen auch der Ausdifferenzierung der Politik gegenüber der Wirtschaft dienen. Der Gesellschaftsbezug der Parteien wird vom Recht auch in Form der Gründungsfreiheit gesichert. Neu entstandene Bedürfnisse oder neu gewichtete Interessen sollen sich in der Parteienkonkurrenz artikulieren können. Das Musterbeispiel für solche neu entstandenen Interessen, die sich mangels hinreichender Resonanz bei bestehenden Parteien zu einer neuen Partei konstituierten, bilden DIE GRÜNEN. Daß auch neuen und damit anfangs notwendigerweise kleinen Parteien gleiche Wettbewerbschancen gesichert werden, ist gleichfalls eine Aufgabe des Rechts. Die Garantien der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit wirken also funktional zusammen und bilden den von *Konrad Hesse* beschriebenen dreifältigen Rechtsstatus der Parteien, nämlich den Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit⁸.

⁶ *Citizens, Elections, Parties*, 1970.

⁷ *O. Kirchheimer*, Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, PVS 1965, 20 ff.

⁸ *K. Hesse*, Verfassungsrechtliche Stellung, (Fn. 1), 27 ff.

Die gesellschaftliche Verankerung der Parteien betrifft nicht zuletzt ihre Finanzierung. Um die gesellschaftliche Verankerung der Parteien zu sichern, schreibt das deutsche Recht – auf Intervention des Bundesverfassungsgerichts hin – vor, daß die Parteien finanziell von Zuwendungen ihrer Mitglieder und von Spenden abhängig sind, damit sie im Kontakt zu gesellschaftlichen Bedürfnissen bleiben, und nicht Organisationen werden, die ein davon abgehobenes Eigenleben führen und sich stärker dem Staatsapparat denn den Bürgern verpflichtet fühlen. Als Institutionen der Transformation gesellschaftlicher Wünsche in politischen Entscheidungen müssen sie auf beiden Seiten angebunden sein. Die staatlichen Zuwendungen dürfen deswegen im Sinne einer relativen Obergrenze nicht höher sein als die selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 18 V PartG)⁹.

Zur Sicherung der Chancengleichheit für alle Interessen, auch die nicht finanzstarken, mag sogar ein Mindestmaß an staatlicher Parteienfinanzierung geboten sein.

4. Die interne Willensbildung in den politischen Parteien

Das letzte zu betrachtende Verhältnis ist dasjenige der Parteien zu ihren Mitgliedern. Die Erfüllung der Parteifunktion, nämlich den Transport von Interessen und Überzeugungen von den Bürgern hin in die staatlichen Entscheidungsgremien, verlangt eine bestimmte Organisationsstruktur der Parteien und eine bestimmte Gestaltung ihres internen Vorgehens. Die Parteien müssen offen sein für die Rezeption und die chancengleiche Verarbeitung der in ihnen artikulierten politischen Wünsche. Der interne Wettbewerb muß chancengleich sein. Diese parteiinternen Voraussetzungen für die Erfüllung der Parteifunktion sollen durch das Gebot zur innerparteilichen Demokratie¹⁰ gesichert werden. Dabei spielen nicht zuletzt individuelle Mitgliedschaftsrechte eine zentrale Rolle. Auch die Ausrichtung auf individuelle Bürger als Parteimitglieder dient diesem Zweck der Sensibilität gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung und ihrer chancengleichen Einbringung in den politischen Prozeß.

III. Prägende Züge der politischen Parteien im institutionellen Zusammenhang der EU

Nach dieser Vergegenwärtigung wesentlicher Züge der Parteien in demokratischen Staaten, also auch in den Mitgliedstaaten der EU, geht es jetzt um die Bedingungen, unter denen die Parteien im institutionellen Zusammenhang der EU handeln und um die Erscheinungsformen der Parteien, die sich dementsprechend herausgebildet haben.

⁹ BVerfGE 85, 264 ff., s. dazu R. Schwartmann, *Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien*, 1995; D. Th. Tsatsos/H.-R. Schmidt/P. Steffen, *Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell*, Jura 1993, 194 ff. und 243 ff.; *dies.*, *Zur Demokratisierung des Parteienstaates*, ZRP 1993, 95 ff.; U. Volkmann, *Politische Parteien und öffentliche Leistungen*, 1993.

¹⁰ M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), (Fn. 1), Art. 21 Rn. 115 ff., m.w.N.; *dies.*, *Die innere Ordnung der politischen Parteien, Rechtsvergleichende Ausblicke*, Teil 3, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), (Fn. 1), S. 780 ff.; H. Trautmann, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, 1975; R. Wolfrum, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, 1974.

1. Funktion und Zielbereich

Auch wenn man die Grundfunktion der Parteien für den europäischen Bereich ebenso wie für den nationalen bestimmt, so sind doch erhebliche Unterschiede auf der über den nationalen politischen Institutionen errichteten neuen Ebene der Politik gegenüber der nationalen Ebene festzuhalten. Die europäischen politischen Institutionen haben zu einem nicht unerheblichen Teil einen anderen Zuschnitt und eine andere Funktionsweise als diejenigen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Daraus resultiert auch eine andere Logik des europäischen politischen Entscheidungsganges. Das wirkt sich auf die Parteien, welche die europäische Politik bestimmen wollen, aus.

a) Die Parteien, wie wir sie aus dem staatlichen Bereich kennen, zielen auf *staatliche Institutionen*. Dies führt zu der Frage: Ist vernünftigerweise von den politischen Parteien zu erwarten, auch im Geflecht der supranationalen Institutionen der europäischen Einigung, eine ähnliche Rolle zu spielen wie in den Staaten¹¹? Dies soll aber keineswegs zu einer Diskussion um die Staatsqualität der EU oder der EG führen¹². Richtig ist, daß herkömmlicherweise die Existenz der Institutionen staatlicher Herrschaft das Bezugsproblem für die politischen Parteien bilden. Der Staat ist eine in geschichtlicher Evolution entstandene Erscheinungsform politischer Herrschaft, die nicht auf einem bestimmten Entwicklungsschritt eingefroren werden darf. Das wäre durchaus unhistorisch! Um für historische Entwicklungsprozesse aufnahmefähig zu sein, müssen die konzeptionellen Instrumente in höherer Abstraktionslage angesiedelt werden. Parteien zielen nicht auf die Beeinflussung des Staates, sondern auf die Beeinflussung eines funktionierenden politischen Systems. Ihr Bezugsproblem ist die inhaltliche Bestimmung von Institutionen politischer Herrschaft¹³.

Bei dieser Gelegenheit gesagt: Gleiches gilt auch für das gesamte Arsenal einer *Verfassung*. Auch hier ist nicht der Staat, gar der Nationalstaat in seiner europäischen Form, das auslösende Problem, sondern die Gefährdungen und die Möglichkeiten effektiver institutionalisierter politischer Herrschaft.

Die Institutionen der europäischen Einigung bilden nun aber ohne Frage ein politisches System in dem Sinne, daß sie in geordneter Weise verbindliche Entscheidungen herstellen, die regelmäßig auch Gehorsam finden. Damit stellt sich in gleicher Weise wie bei den staatlichen politischen Entscheidungsinstitutionen das Problem ihrer Legitimation und das heißt anders formuliert, das Problem ihrer demo-

¹¹ Bezeichnenderweise verleihen nach der Konzeption des deutschen Parteiengesetzes politische Aktivitäten auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung und der europäischen Ebene nicht das Siegel der politischen Parteien, siehe § 2 I 1 PartG. Parteien sind also auf den Zielbereich staatlicher Institutionen hin fixiert. *M. Morlok*, Sicherung der Rechtsstellung als politische Partei durch Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament?, DVBl. 1989, 393 ff.

¹² Zu dieser Diskussion, vgl. *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, 1996, S. 68 ff.; *J. Schwarze*, Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, S. 24; *R. Streinz*, Europarecht 1999, Rn. 121; BVerfGE 89, 155 (181, 188 ff.).

¹³ *M. Morlok*, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassungstheorie, in: R. Lhotta/J. Oebbecke/W. Reh (Hrsg.), Deutsche und europäische Verfassungsgeschichte: Sozial- und rechtswissenschaftliche Zugänge, Symposium zum 65. Geburtstag von Hans Boldt, 1997, S. 113 ff. (115 ff.).

kratischen Beeinflussung. Die – möglicherweise fehlende - Staatsqualität wirft also kein Argument ab zur Bestimmung von Funktion und Status der Parteien auf europäischer Ebene.

b) Entscheidende Unterschiede zu den Staaten sind aber im *Zielbereich* der Parteien auf europäischer Ebene festzustellen. Der Einwirkungsstruktur des Parlaments kommt hier eine vergleichsweise deutlich geringere Bedeutung zu¹⁴. Die europäische Politik ist nicht rein parlamentszentriert, sondern hat auch eine deutliche gouvernementale Komponente. Die europäische Politik wird bekanntlich über zwei Stränge legitimiert: Neben dem parteitypischen parlamentarischen Entscheidungsgang gibt es denjenigen über die nationalen Regierungen und den Ministerrat. Dazwischen hat die Kommission eine in Veränderung begriffene Zwischenstellung. Damit fehlen institutionelle Voraussetzungen im Zielbereich der politischen Parteien auf europäischer Ebene, verglichen mit dem Vollbild der Parteiendemokratie in den Mitgliedstaaten. Das hat Rückwirkungen auf die Parteien, ihre Arbeitsweise, ihre Struktur. Ein, wie sollte es anders sein, gewagter historischer Vergleich mag diesen Befund bekräftigen: Die Rolle der Parteien im Konstitutionalismus war eben deutlich schwächer als nach der vollständigen Parlamentarisierung.

c) Am Rande kann schließlich noch eine weitere Erscheinung erwähnt werden: Die Polyzentrität der europäischen Politik. Neben den europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union gibt es die parlamentarische Versammlung des Europarates und auch hier das Ministerkomitee, gibt es die westeuropäische Union, gibt es den interparlamentarisch beratenden Beneluxrat und den nordischen Rat nebst nordischem Ministerrat. In diesen internationalen und supranationalen Organisationen ist die Arbeit der Versammlungen parlamentsähnlich organisiert und regelmäßig nach der unterschiedlichen parteipolitischen Zuneigung ihrer Mitglieder auch nach Fraktionen gegliedert¹⁵. Auch wenn das Gewicht dieser Versammlungen nicht überschätzt werden darf, so ist doch die Zersplitterung dieser Organisationen verglichen mit dem Monopol des Parlaments auf nationaler Ebene ein Faktor, der die Beschreitung des parteipolitischen Weges der politischen Einflußnahme weniger wahrscheinlich, weil wenig erfolgsträchtig macht.

2. Parteienkonkurrenz und Wahlen

Die geringere Bedeutung des Europäischen Parlaments schlägt sich nieder in einer geringeren Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament und entsprechend auch in einer reduzierten Bedeutung der politischen Parteien. Ebenso gilt auch, daß die Parteiaktivitäten letztlich nur begrenzt auf den spezifisch europäischen politischen Prozeß zielen. Die derzeitige Endphase des Europawahlkampfes macht dies auf zweierlei Weise deutlich: Zum einen ist die vergleichsweise geringe Intensität dieses Wahlkampfes Ausdruck eines reduzierten parteipolitischen Wettbewerbs um Mandate im Europäi-

¹⁴ Vgl. R. Stentzel, Normativer Gehalt, (Fn. 2), 175, 180 f.

¹⁵ Zur Rolle der Parteien in einem „europäischen Integrationsensemble“, s. G. Deinzer, Europäische Parteien, (Fn. 2), S. 23 ff. und 68 f.

schen Parlament, zum anderen steht der Europawahlkampf deutlich unter dem Einfluß der nationalen politischen Themen, paradigmatisch dafür stehe die Plakatierung der F.D.P. zum Europawahlkampf „gelbe Karte für Rotgrün“!

Diese reduzierte Bedeutung des Parlaments, der Wahlen und eben auch der Parteien ist die Konsequenz der deutlich ausgeprägten *gouvernementalen* Komponente des europäischen politischen Entscheidungsprozesses. Das ist hier gar nicht zu kritisieren, sondern schlicht festzustellen. Für das Parteiwesen ist auch wesentlich, daß dabei der Wettbewerbsstil der Politik tendenziell schwächer ausgeprägt ist, daß nicht die Erringung von Mehrheiten im Mittelpunkt steht und die sich dem anschließende Entscheidung mit Mehrheit, vielmehr ist häufig eine konsensuelle Entscheidungsfindung notwendig und dementsprechend dominiert ein konsensorientierter Politikstil. All dies macht eine lebhafte Parteitätigkeit nicht eben wahrscheinlicher.

Die Politik in den europäischen Institutionen und die derzeit betriebene Politik ist nur partiell einem Wettbewerbsmodell der Politik verpflichtet. Zum guten Teil folgt sie einem Konsensmodell, auch wegen der förmlichen Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen in weiten Bereichen.

Zwei weitere Umstände fördern die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Parteien nicht eben und lassen damit die Rolle der Parteien weniger konturiert erscheinen. Zum einen läßt sich immer noch beobachten, daß sich häufig die Europapolitiker aller Parteien einiger sind als die Europapolitiker und die Nicht-Europapolitiker ein und derselben Partei. In europapolitischen Fragen gibt es also eine Frontverkehrung, so daß eine Europakoalition der Europapolitiker quer zu den parteipolitischen Frontlinien gebildet wird. Dies erschwert, auch in der öffentlichen Wahrnehmung, die parteipolitische Strukturierung der Europapolitik. Es ist vor allen Dingen aber auch Ausdruck einer tatsächlich reduzierten Parteipolitisierung der Europapolitik.

Dazu mag auch der institutionelle Faktor beitragen, daß die Wahlen zum Europäischen Parlament nur in abgeschwächtem Maße dem Gleichheitssatz verpflichtet sind. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ist die für eine frühe Phase von Zusammenschlüssen von großen und kleinen Partnern typische, in der die kleinen Partner bevorzugt werden, um ihnen nicht von vornherein die Mitarbeit unter der Gefahr einer permanenten Majorisierung unattraktiv werden zu lassen. Nach Art. 189 I EGV gelten die Abgeordneten denn auch als Vertreter „der Völker“ und nicht als Vertreter der Bürger der Gemeinschaft. Auch die nach wie vor bestehenden Unterschiedlichkeiten des Wahlrechts stellen ein Hindernis für die europaweite Ausbildung parteipolitischer Aktivitäten dar; das einheitliche Verfahren für die Wahl ist nach wie vor nur Postulat, das auch in dieser Form nicht der Gleichheit der Wahl verpflichtet ist, siehe Art. 190 IV EGV.

3. *Der gesellschaftliche Bezug der europäischen politischen Parteien*

Auch hinsichtlich der Orientierung der europäischen Parteitätigkeit auf gesellschaftliche Interessenstrukturen sind Unterschiede zu den nationalen Parteien festzustellen.

a) Die nicht parlamentarisch institutionalisierten Inputstrukturen sind verständlicherweise weniger gut beobachtbar, so daß Aussagen darüber auf Einschätzungen, ja Spekulationen beruhen. Es hat aber den Anschein, daß die Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene - gemessen am nationalen Maß - eine relativ starke Bedeutung der Interessenvermittlung auf anderen Wegen als demjenigen der Parteien und ihr Wirken über das Europäische Parlament kennt. Zum einen gibt es - entsprechend der politischen Bestimmung über die nationalen Regierungen - den Weg über die nationalen politischen Parteien, um Entscheidungen des europäischen politischen Systems zu beeinflussen. Europäische Politik wird dann durchaus über Parteien gemacht, aber eben nicht über spezifisch europäische Parteien, und bedient sich der langen Vermittlungskette über die nationalen Regierungen und den Rat. Daneben tritt, wie auch bei nationalen politischen Entscheidungen, die direkte Einflußnahme auf die nationale Regierung im Wege des Lobbyismus. Diesen Lobbyismus gibt es schließlich dann auch auf der europäischen Ebene, also Einwirkungen von Interessenvertretern auf die Brüsseler Exekutivinstanzen, auch auf die Europaabgeordneten. Insgesamt führt diese Mehrzahl von Beeinflussungswegen zu einer Reduzierung der Bedeutung der Wahlen und der ordentlichen politischen Einflußnahme¹⁶.

b) Noch fehlt es weitgehend in Europa an einer Entsprechung von gesellschaftlichen Interessenstrukturen und Parteibildungen. Die Parteien sind, wie erwähnt, entstanden aus nationalen Cleavage-Strukturen. Erst ganz allmählich bilden sich gemeineuropäische Interessenstrukturen und gemeineuropäische Interessenvertreter heraus. Nach wie vor ist der dominierende Modus der Interessenvermittlung, daß eine Interessengruppierung versucht, die nationale Regierung für sich zu gewinnen. Spanien vertritt dann auf der europäischen Bühne etwa Agrarinteressen, dem widerspricht ein anderes Land, das sich eher für Industrieinteressen stark macht. Der eigentlichen Logik des Parteiwesens nach müßte es zur allmählichen Herausbildung von Parteigruppierungen kommen, welche Interessen über die Staatsgrenzen hinweg repräsentieren; man könnte also an eine europäische Agrarpartei denken, aber auch an eine südeuropäische Agrarpartei oder an eine Partei, die sich in besonderer Weise den Interessen der Industrie annimmt. Die hinter uns liegende Debatte um die Einführung des Euro wurde bemerkenswert interessenneutral geführt, es ging pro oder kontra D-Mark respektive Euro, nicht aber wurde öffentlich darüber diskutiert, welche Gruppierung voraussichtlich vom Euro gewinne und wer eher mit Verlusten rechnen müsse. Diese an der Oberfläche liegende Interessenneutralität ist durchaus ein Zeichen für die Unterentwicklung der politischen Mechanismen der Europapolitik. Eine Parteipolitisierung kann hier Abhilfe bringen.

¹⁶ B. Kohler-Koch, Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, 1996, S. 193 ff. m.w.N.

4. Die interne Willensbildung in den europäischen politischen Parteien

Parteien haben Mitglieder, auch für die europäischen Parteien gilt es, einen Blick auf ihr Verhältnis zu den Mitgliedern und die Form der Mitgliedschaft zu richten. Ohne an dieser Stelle über den Begriff der europäischen politischen Partei rasonieren zu wollen, ohne also einigen der Kandidaten für das Prädikat „europäische politische Partei“ dieses wegen ihrer Struktur zu verweigern, kann jedenfalls festgestellt werden, daß die europäischen politischen Parteien anders als die nationalen Parteien strukturiert sind. Sie sind sehr viel weniger mitgliederorientiert, sie sind entstanden als Zusammenschlüsse von bestehenden Parteien in der Europäischen Union, wesentlich gefördert durch die Zusammenarbeit in den transnationalen Fraktionen im Europäischen Parlament¹⁷. Besonderheiten zeigen sich u.a. darin, daß diese Parteien zum Teil nur Parteien als Mitglieder haben, auch wenn sie im übrigen individuelle Mitglieder kennen. Es gibt assoziierte Mitglieder und beobachtende Mitglieder, die Organe kennen, entsprechen dem Charakter als Vereinigungsvereinigung.

In der Regel gibt es keine individuelle Mitgliedschaft, sondern nur Parteien als Mitglieder. In der EVP gibt es zwar die Möglichkeit, daß einzelne Bürger den Mitgliedschaftsstatus erlangen, aber dieser ist durchaus derjenige eines innerparteilichen Minderbruders, nämlich ohne Stimmrecht. Die europäischen Parteien sind also, jedenfalls derzeit, nur Assoziationen von Parteien. Die innerparteiliche Willensbildung unterscheidet sich damit grundlegend von derjenigen in den nationalen Parteien; die Durchlässigkeit von der Basis der einzelnen Bürger her ist drastisch reduziert – weil genötigt, lange Umwegketten der Willensbildung und Einflußnahme zu gehen. Die Erfüllung der Parteifunktion erscheint von daher, stellt man alleine auf die so genannten europäischen politischen Parteien ab, weniger wahrscheinlich, weniger effektiv im Sinne einer Vermittlung der politischen Wünsche der Bürger an die politischen Entscheidungsgremien.

IV. Unterschiedliche Politikstile und Parteiformationen im heterogenen Mehrebenensystem

Versuchen wir im folgenden Ergebnisse dieses Vergleichs der Handlungsbedingungen auf mitgliedschaftsstaatlicher und europäischer Ebene zu formulieren.

1. Begrenzte Rolle der europäischen politischen Parteien

Über den Nationalstaaten hat sich ein durchaus dem Grundsatz der Demokratie verpflichtetes europäisches politisches System entwickelt. Dessen Institutionen sind aber in wesentlichen Punkten anders zugeschnitten als die nationalen politischen Institutionen und die Politik folgt dort auch anderen Spielregeln. Angesichts dieses Befundes nimmt es nicht Wunder, daß die europäischen Parteien bei der

¹⁷ T. Jansen, Die Entstehung einer Europäischen Partei, 1996; ders., Zur Entwicklung supranationaler europäischer Parteien, in: O. W. Gabriel/U. Sarcinelli/B. Sutor/B. Vogel (Hrsg.), (Fn. 2), S. 241 ff.; T. Papadopoulou, Politische Parteien, (Fn. 2), S. 87 ff. m.w.N.; G. Deinzer, Europäische Parteien, (Fn. 2), S. 71 ff. m.w.N.; N. Neßler, Deutsche und Europäische Parteien (Fn. 2), 191 f., m.w.N.

Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene eine vergleichsweise begrenzte Rolle spielen. Das Parteiwesen ist eine in mehreren Hinsichten voraussetzungsvolle Errungenschaft. Es lebt von institutionalisierten Inputstrukturen, nach der bisherigen Erfahrung vor allen Dingen parlamentsförmlichen Inputstrukturen. Ein starkes Stimulus zur Parteientwicklung und zur Maßgeblichkeit der Partearbeit war auch die Zusammenarbeit von Abgeordneten in einem Parlament, daß wesentliche Befugnisse hatte. Ein funktionierendes Parteiwesen baut weiter darauf auf, daß die verschiedenen Interessen zu einem guten Teil über sie versuchen, den politischen Prozeß zu dominieren, nicht aber über andere Wege der persönlichen Einflußnahme. Schließlich zählen auch politikulturelle Faktoren zu den Erfolgsbedingungen eines Parteiwesens; die Bevölkerung wie die politischen Akteure müssen die handlungsleitenden Erwartungen haben, daß die Parteipolitik wesentlich ist zur Präformierung und Durchsetzung politischer Interessen. Die Öffentlichkeit beobachtet demgemäß die Positionen der verschiedenen Parteien und orientiert sich an ihnen.

An vielen dieser Voraussetzungen, keineswegs an allen, fehlt es bislang auf der europäischen Ebene, so daß den Parteien dort bislang nur eine recht begrenzte Rolle zukommt.

2. Zur Auslegung von Art. 191 EGV

Auf dieser Grundlage wollen wir uns Art. 191 EGV zuwenden.

a) Der Parteienartikel des Gemeinschaftsvertrages ist Ausdruck der Erkenntnis, daß ohne politische Parteien in entwickelten Gesellschaften eine demokratische Politik nicht möglich ist. Art. 191 EGV ist damit eine Konsequenz der Aufnahme des Demokratieprinzips in Art. 6 I des Unionsvertrages in dem Sinne, daß die Parteien als notwendige Organisationen für eine demokratische Gestaltung der Politik auf europäischer Ebene anerkannt und rechtlich institutionalisiert werden. „Es genügt nicht, Vertragsartikel auf ein Papier zu schreiben und sie zu besiegeln, um eine Gemeinschaft von Menschen herzustellen. – Es ist notwendig, daß alle Menschen, die es angeht - ... -, sich mit den Gedanken des Vertrages erfüllen und ihnen nachleben“. Wenn diese Einsicht von *Walter Hallstein*¹⁸ ernst genommen wird, so bedeutet dies für die demokratische Gestaltung der europäischen Politik die Aktivierung europäischer Parteien.

b) Art. 191 EGV steht systematisch zu Recht im Abschnitt des Vertrages über das europäische Parlament. Parteitätigkeit zielt wesentlich auf Parlamentsarbeit und empfängt auch aus der Parlamentsarbeit neue Anreize. Der Zielbereich für europäische politische Parteien ist mit dem europäischen Parlament fixiert. Im Rechtssinne können nur solche Gruppierungen als europäische politische Parteien verstanden werden, die an Wahlen zum Europäischen Parlament mit eigenen Kandidaten teilnehmen. Eine Beschäftigung mit europapolitischen Fragen alleine genügt nicht. Mit der Benennung des Europäischen Parlaments, einer wesentlichen Arena des Handelns der europäischen Parteien, wird zugleich

¹⁸ Rede vor der konstituierenden Sitzung der europäischen Versammlung am 19. März 1958.

auch deutlich, daß die Ausweitung der Rechte des Parlaments zu einer Bedeutungssteigerung der europäischen Parteien führen dürfte¹⁹.

c) Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist aber die Rolle der Parteien, wie gesagt, bescheiden. Der etwas vollmundige Wortlaut von Art. 191 EGV macht auf eine Besonderheit aufmerksam: Anders als bei der Parteientwicklung in den Staaten geht die rechtliche Anerkennung auf europäischer Ebene der tatsächlichen Bedeutung voraus! Ich darf an diesem Ort an *Heinrich Triepels* bekanntes vier-Phasen-Schema erinnern, wonach die Parteien zunächst staatlich bekämpft, dann ignoriert, schließlich legalisiert und endlich verfassungsmäßig inkorporiert wurden²⁰. Die europäischen politischen Parteien werden im Vorgriff auf tatsächlich ablaufende Prozesse der Ausbildung europäischer Parteien bereits rechtlich anerkannt. Art. 191 EGV hat insofern einen ideologischen, oder sagen wir utopischen Überschuß, dem die Wirklichkeit erst gerecht werden muß, nach dem Telos dieser Norm die Wirklichkeit aber nachvollziehend gerecht werden soll.

Nimmt man die Entstehung der Parteien und ihre Funktion in den Einzelstaaten zum Maßstab, so ergibt sich auch eine bestimmte Lesart von Art. 191 Satz 1 EGV, wonach die Parteien auf europäischer Ebene wichtig sind „als Faktor der Integration in der Union“. Integration soll nach diesem Verständnis geschehen durch effektive Vertretung von Interessen und Auffassungen, durch Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß und weniger durch europafreundliche Propaganda. „Die Bürger der Union“ werden dann und in dem Maße in diese Union integriert, als ihr „politischer Willen“ in den europäischen Entscheidungsprozeß eingebracht wird.

3. *Maßgeblichkeit des institutionellen Rahmens für die Entwicklung des europäischen Parteiwesens*

a) Wenn demnach die institutionalisierten Formen der Entscheidungsfindung des politischen Systems maßgeblich sind für die Entwicklung des Parteiwesens, so läßt dies nach den Besonderheiten des institutionellen Rahmens der europäischen Politik fragen. Ein Charakteristikum der Struktur des politischen Prozesses in Europa ist, daß es sich um ein *Mehrebenensystem*²¹ der Politik handelt. Diese Mehrstufigkeit ist eine in Deutschland bekannte Erscheinung, wird bei uns doch auch die Politik mindestens auf den beiden Ebenen der Länder und des Bundes betrieben. Auf beiden Ebenen haben sich politische Prozesse ausgebildet, auf beiden Ebenen sind organisatorische Stufen der politischen Parteien ausdifferenziert und stellen sich die jeweils wichtigsten Akteure des politischen Prozesses dar.

Eine wesentliche Besonderheit des politischen Prozesses im gesamteuropäischen Maßstab liegt aber darin, daß wir es hier mit einem *heterogenen* Mehrebenen-System der Politik zu tun haben. Anders als

¹⁹ S. bereits *D. Th. Tsatsos*, Europäische Parteien?, (Fn. 2), 52 f.

²⁰ Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, S. 12.

²¹ Th. König/E. Rieger/H. Schmidt (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, 1996; s. a. die Beiträge in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hrsg.), (Fn. 16). Beachte auch den Hinweis auf die dem Mehrebenensystem eigene Dynamik bei *G. F. Schuppert*, Zur Staatswerdung Europas, Staatswissenschaft und Staatspraxis 5 (H. 1/1994), 35 ff. (36 f.).

in der föderalen Zweistufigkeit von Bund und Ländern in Deutschland unterscheiden sich die politischen Institutionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union wesentlich in ihrem Zuschnitt und in den dort geltenden Spielregeln der Politik. Über der nationalen Ebene hat sich ein politisches System ausdifferenziert, daß sich in wesentlichen Zügen unterscheidet, von den politischen Systemen der Mitgliedstaaten. Kennzeichnend für die europäische Ebene ist insbesondere die gezeigte Doppelung der Einflußwege, nämlich über die nationalen Regierungen und den Rat einerseits, über das Europäische Parlament andererseits. Diese Heterogenität der Institutionen ist der entscheidende Grund dafür, daß die politischen Prozesse und insbesondere auch die politischen Parteien auf den verschiedenen Ebenen nur mit großer Mühe zueinanderfinden, daß die Parteientwicklung auf europäischer Ebene nur schwer Anschluß findet an die innerstaatlichen Parteien.

Auf absehbare Zeit wird es diese Heterogenität des Zuschnitts der demokratischen Inputstrukturen und des spezifisch europäischen politischen System geben. Auf absehbare Zeit wird deswegen auf der europäischen Ebene alleine die Rolle der Parteien eine deutlich andere sein als in den Einzelstaaten. Die auch bei einer Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Verhältnis zur dominanten Stellung der Parlamente in den nationalen politischen Ordnungen schwächere Rolle begründet die Prognose einer für sich genommen begrenzten Bedeutung der Parteien im europäischen politischen Prozeß. Die Fortentwicklung der europäischen Politik und ihre Demokratisierung legt es dann aber nahe, die beiden Ebenen der nationalen und des europäischen politischen Systems stärker miteinander zu verzahnen. Die beiden Einflußstränge zur europäischen Politik müssen in stärkeren Kontakt zueinander kommen, so daß in der Sprache der Einflußtheorie über die nationalen Regierungen und über das Europäische Parlament die gleichen Impulse auf die europäische Politik ausgesendet werden. Dies bedeutet innerparteilich ein Ende der Sonderung der Europapolitik und personell auch der Europapolitiker; anders formuliert, auch die Europapolitik muß stärker von den jeweiligen Sachpolitiken her bestimmt werden. Institutionell ist dafür förderlich eine innerparteiliche Instanz der Aufmerksamkeit für die Europapolitik. In Betracht kommen hier innerparteiliche Äquivalente für das, was Art. 23 und Art. 45 GG im staatlichen Bereich darstellen. Wenn auf längere Sicht hin der demokratische Charakter der Europäischen Union auf zwei einander ergänzenden Einflußsträngen beruht, so liegt es im Interesse der demokratischen Effektivität diese beiden Einflußstränge miteinander zu verbinden. Die politischen Parteien sind diejenigen Organisationen, die zu dieser Politikintegration in besonderem Maße geeignet sind.

b) Derzeit läßt sich eine Diskrepanz zwischen dem hohen Anspruch, den Art. 191 EGV formuliert, und den kärglichen Erscheinungen europäischer politischer Parteien nicht leugnen. Wenn die bisherige geschichtliche Erfahrung aus den Nationalstaaten auch für Europa zutrifft, dann verlangt die Intensivierung des demokratischen Charakters der europäischen politischen Ordnung eine Stärkung der Rolle der politischen Parteien und das heißt auch eine Fortentwicklung ihrer organisatorischen Formen. Angesichts dessen, daß Rolle und Erscheinung der Parteien von den institutionellen Rahmenbedingungen

der politischen Einflußnahme abhängen, könnte man sich nun über die Reihenfolge streiten, was zuerst zu geschehen habe:

- Sollen zuerst die institutionellen Voraussetzungen für Parteiaktivitäten verbessert werden, insbesondere die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitert werden, dies mit der Erwartung, daß das Parteiwesen dann nachwachsen werde und in dessen Gefolge eine gemeineuropäische politische Öffentlichkeit und eine gemeinsame politische Kultur entstehe?
- Sollen umgekehrt zuerst die europäischen Parteien als die wesentlichen Akteure eines europäischen politischen Prozesses entwickelt werden, dies in der Erwartung, daß diese sich dann ihr Arbeitsfeld schon selbst schaffen und im Zugriff öffnen werden?

Mir scheint, diese Alternative verfehlt zu sein. Statt dessen ist mit einer *Koevolution* von institutionellen Rahmenbedingungen der politischen Einflußnahme und der europäischen politischen Parteien zu rechnen. Institutionalisierte Formen der Einflußnahme werden wahrgenommen und ein Entwicklungsreiz führt zu einer Anpassung der existierenden organisatorischen Formationen an die sich bietenden Möglichkeiten. Zugleich aber werden handlungsfähige Parteien politische Aktivitäten entfalten, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden und sich zunächst informelle, später dann möglicherweise eben auch formalisierte Einflußmöglichkeiten schaffen.

Gerade im jetzigen Zustand der europäischen Einigung ist der dynamische Charakter des europäischen Integrationsprozesses zu betonen. So wie in den letzten Jahrzehnten die europäische Einigung vorangeschritten ist und ständig institutionelle Veränderungen mit sich gebracht hat, so wird aus heutiger Sicht auch die Zukunft von weiteren Veränderungen, sprechen wir ruhig von Entwicklungen im Sinne einer Weiterentwicklung gekennzeichnet sein. Nicht der geringste Vorteil der politischen Parteien liegt darin, daß sich ihre Strukturen als variabel erwiesen haben. Darauf kann auch bei der Fortentwicklung des europäischen politischen Systems gebaut werden. Dies verlangt aber Zurückhaltung in der Fixierung rechtlicher Vorgaben für die politischen Parteien und ihre Aktivitäten. Nicht nur die Formen der europäischen politischen Einigung sind variabel, auch die europäischen Parteien sind entwicklungs offen. Diese Entwicklungsoffenheit darf nicht durch rechtliche Definitionen gefesselt werden.

V. Zur Ausgestaltung des europäischen Parteienrechts

1. Notwendigkeit eines europäischen Parteienrechts

Daraus lassen sich einige Folgerungen für die Ausgestaltung eines europäischen Parteienrechts ziehen. Ausgangspunkt dabei ist, daß auch europäische politische Parteien ein europäisches Parteienrecht brauchen! Es kann auf Dauer nicht mit der programmatischen Aussage in Art. 191 EGV sein Bewenden haben, vielmehr muß auch auf dem Gebiet der europäischen Politik der politische Prozeß rechtlich

strukturiert werden und ebenso müssen auch den Parteien den wesentlichen politischen Akteuren rechtliche Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Das Parteienrecht hat insbesondere die Funktionserfüllung der Parteien zu sichern, dazu zählen, wie oben skizziert, die Gewährleistungen der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien, aber auch die Gewährleistung eines demokratischen Prozesses innerhalb der Parteien. Die Ausgestaltung im einzelnen muß angesichts divergierender nationaler Traditionen zunächst jedenfalls zurückhaltend erfolgen. Die starke Tendenz zur Verrechtlichung, wie wir sie in Deutschland kennen, muß nicht Vorbild für das europäische Parteienrecht sein. Gerade die Verschiedenartigkeit der politischen Kulturen und der dazugehörigen rechtlichen Institute bietet eine Chance für die Herausbildung eines Parteienrechts im „europäischen Entwicklungszusammenhang“²² Prozesse der Rezeption, des Transfers, aber auch des Re-Imports werden dabei eine Rolle spielen.

2. *Rechtliche Zurückhaltung zur Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Parteien*

So sehr die hochpolitische Materie der Parteien der rechtlichen Regulierung bedarf, um die gebotene Chancengleichheit und überhaupt einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, um die Offenheit für die Interessen und Auffassungen der Bürger sicherzustellen, so sehr muß aber auch darauf Bedacht genommen werden, daß die europäischen Institutionen noch in lebhafter Fortentwicklung begriffen sind. Das Parteienrecht darf sich der Koevolution vom institutionellen Rahmen und Parteiwesen nicht hinderlich in den Weg stellen. Die im Zusammenhang mit der Erweiterung von Befugnissen des Europäischen Parlaments, die Einführung eines europäischen Wahlrechts und der Egalisierung des Wahlrechts ist mit einer Bedeutungszunahme der europäischen Parteien und damit auch einer Veränderung ihrer organisatorischen Formen zu rechnen. Auch die Veränderung der Entscheidungsmechanismen haben ihre Rückwirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Parteien. Im Blick auf all diese Veränderungspotentiale scheint mir ein deutliches Maß an *Zurückhaltung* bei der Verrechtlichung der europäischen Parteien geboten zu sein. Daß dies nicht zu Lasten der Parteientwicklung gehen muß, zeigt die sonstige Geschichte der Parteien, die, wie vorher mit Triepel kurz angeklungen²³, auch ohne rechtliche Beförderung und Hätschelung, ja oft gegen rechtlichen Widerstand erfolgt ist.

3. *Notwendigkeit der Integration der beiden demokratischen Legitimationsstränge auch in den Parteien*

Die Konsequenz der oben entwickelten Notwendigkeit, die beiden Legitimationsstränge der europäischen Politik zusammenzuführen, liegt darin, europäische politische Parteien auch von Rechts wegen mit dem politischen Prozeß und den politischen Parteien in den Mitgliedstaaten zu verbinden. Euro-

²² Zu diesem Begriff s. E. Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 1998, S. 36 f.

²³ Vgl. oben bei Fn. 20.

päische Parteien müssen, um ihrer Effektivität willen, demzufolge auch in den politischen Systemen von Mitgliedstaaten aktiv sein. Sie dürfen keine europäischen Lufterscheinungen bleiben, sondern müssen radiziert sein in den wohl etablierten Institutionen der nationalen Politik.

4. *Zum Begriff der europäischen politischen Parteien*

Damit ist schon ein Merkmal genannt, das der Rechtsbegriff der europäischen politischen Partei enthalten sollte, nämlich das der Tätigkeit auf beiden Ebenen, der nationalstaatlichen wie der europäischen. Anerkennung als europäische politische Partei sollte nur eine Organisation finden, die sich auch im nationalen Rahmen als Partei betätigt oder als solche nach nationalem Recht qualifiziert wird. Der spezifisch europäische Charakter wird durch ein weiteres Merkmal gesichert: Die Vertretung im Europäischen Parlament muß als Ziel der Parteiaktivität gelten, das sich auch in der Teilnahme an Europawahlen niederschlagen muß. Die integrationspolitische Zielsetzung, die zugleich auch die Effektivität der Interessenwahrnehmung im europäischen Maßstab sichern soll, spricht dafür, daß europäische politische Parteien in mehreren Mitgliedstaaten vertreten sein müssen. Um der Identifizierbarkeit willen müssen sie ein ausformuliertes Programm haben, um der Rechtsicherheit und der rechtlichen Gewährleistung von Handlungsmöglichkeiten willen brauchen sie eine schriftliche Satzung.

Parteien sind keine nicht weiter zu dekomponierenden letzten Größen. Demokratie hat den letzten Bezugspunkt in der Selbstbestimmungsmacht des einzelnen. Demgemäß ist auch letzter Anknüpfungspunkt des Parteienrechts nicht die Partei als Organisation, sondern der einzelne Bürger als Parteimitglied und Wähler. Dies muß sich im Parteienrecht niederschlagen in der Gewährleistung einer binnendemokratischen Struktur und auch in einer individuellen Mitgliedschaft. Freilich sollte das Recht auch in diesem Punkt keinen allzu weiten Sprung in die Zukunft machen. Deswegen ist zwar die Möglichkeit individueller Mitgliedschaft zwingend zu verlangen, die bisherige dominierende Form korporativer Mitgliedschaft aber noch nicht zu verwerfen. Aus verschiedenen Bereichen ist geläufig, daß loosely capol systems einen effektiven ersten Schritt zu einer weitergehenden Integrationsentwicklung darstellen können. Die bisherigen Parteienverbände können also solche lose Koppelungen verstanden werden. Allerdings sollte das Recht Anreize setzen, die Verbindungen auszubauen. Nicht in den Rechtsbegriff der europäischen Parteien sollte das Erfordernis einer integrationsfreundlichen Programmatik aufgenommen werden; schon deswegen nicht, weil diese Anforderung kaum zu spezifizieren ist, aber auch deswegen nicht, weil die im europäischen politischen System vorgetragene Verneinung einer weitergehenden Integration oder auch die Ablehnung des bisherigen Standes der Integration eben Ausdruck europäischer Demokratie ist und funktional betrachtet die Äußerungsmöglichkeit für solche Auffassungen integrierend wirkt.

Die Rechtsgrundlage für ein europäisches Parteienstatut und für eine Finanzierung der europäischen politischen Parteien möchte ich jetzt nicht ansprechen, das sind sekundäre Fragen, die auch durch eine Änderung des Primärrechts beantwortet werden können²⁴.

Lassen Sie mich zum Abschluß aber noch einmal auf meine Eingangsfrage zurückkommen: Was meint, recht verstanden, die Formulierung „Rechtlicher Status und die politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU“? Nach meinen Überlegungen sind damit nicht nur diejenigen Parteien gemeint, die spezifisch auf der europäischen Ebene arbeiten, sondern notwendigerweise auch die Parteien, die sich im nationalen politischen Prozeß betätigen. Mittel- und langfristig kommt es für die Effektivität der europäischen Demokratie darauf an, daß die nationalen und supranationalen politischen Prozesse miteinander vernetzt werden, daß die Gegensätze zwischen europäischen und nationalen politischen Parteien verschwinden und dem Mehrebenensystem der politischen Institutionen auch politische Parteien mit einer internen Mehrzahl von Ebenen unter Einschluß der europäischen entsprechen und einer ebenso gestuften individuellen Mehrfachmitgliedschaft.

²⁴ Dazu *P. M. Huber*, Politische Parteien, (Fn. 2), 19 ff.

Direkte staatliche Parteienfinanzierung in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik

Dr. Vojtech Šimíček, Brno, Tschechien

I. Einleitung

Bei der Parteienfinanzierung in der Tschechischen Republik ist - wie das auch in einigen anderen demokratischen Staaten üblich ist - zwischen einer staatlichen und privaten Parteienfinanzierung zu differenzieren. Des weiteren ist bei einer staatlichen Parteienfinanzierung eine direkte und indirekte Form zu unterscheiden.

Mit diesem Beitrag soll dem Leser ein Überblick über die direkte staatliche Parteienfinanzierung in der Tschechischen Republik unter besonderer Berücksichtigung der Entscheidungen des Verfassungsgerichts gegeben werden. Dabei geht es insbesondere um zwei Hauptentscheidungen, auf die ich im zweiten Teil dieses Beitrags eingehen werde. Zuvor ist es aber erforderlich, die geltende Rechtslage kurz zu beschreiben und - in diesem Zusammenhang - einige Probleme aufzuzeigen.

II. Die Formen der direkten staatlichen Parteienfinanzierung

Das Parteienrecht in der Tschechischen Republik kennt drei Formen der direkten staatlichen Parteienfinanzierung:

- (1.) Wahlkampfkostenerstattung,
- (2.) ständiger Zuschuß und
- (3.) Mandatszuschuß.

1. *Die Wahlkampfkostenerstattung* reguliert nicht das Parteiengesetz¹, sondern das Wahlgesetz.² Das Prinzip dieses Betrags beruhte bisher auf dem Grundsatz, daß die Wahlkampfkostenerstattung denjenigen politischen Parteien zusteht, die in den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung mehr als 3 v.H. der gültigen Stimmen erhalten haben. Für jede dieser Stimmen bekommen die Parteien 90 Kr.

2. Einen Anspruch auf den *ständigen Zuschuß* haben alle Parteien, die bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung wenigstens 3 v.H. der gültigen Stimmen erhalten. Dieser Zuschuß beträgt jährlich 3 Mil. Kr für solche Parteien, die gerade 3 v.H. der Stimmen erzielt haben und für jede weiteren begonnenen 0,1 v.H. Stimmen erhalten die Parteien jährlich weiter 100.000 Kr. Erzielt eine Partei mehr

¹ Gesetz über den Zusammenschluß in politischen Parteien und politischen Bewegungen Nr. 424/1991 GBl. im aktuellen Wortlaut. Abgedruckt in diesem Heft auf Seite 80 ff.

² Das Gesetz über die Wahlen ins Parlament Nr. 247/1995 GBl. Im aktuellen Laut.

als 5 v.H. der Stimmen (d.h. wenn sie die Sperrklausel überschreitet), wird der Zuschuß nicht weiter erhöht.

3. Für diejenigen Parteien, die die Sperrklausel (d.h. 5 v.H. der gültigen Stimmen bei der Wahl zur Abgeordnetenversammlung) überschreiten, wird *der Mandatzuschuß* bestimmt. Dieser Mandatzuschuß beträgt jährlich 0,5 Mil. Kr pro Jahr für jedes Mandat in der Abgeordnetenversammlung und im Senat. Wichtig ist, daß diesen Zuschuß (nur) solche Parteien erhalten, auf deren Kandidatenliste ein Abgeordneter oder Senator gewählt wurde. Es ist also nicht wichtig, ob dieser Abgeordnete oder Senator Mitglied einer politischen Partei ist oder nicht oder ob während der Wahlperiode seine politische Zugehörigkeit wechselt (sog. politisches Tourismus), sondern nur, auf welcher Kandidatenliste gewählt wurde. Diesem Prinzip stimme ich uneingeschränkt zu und halte es für ausgesprochen wichtig.

III. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts

Das tschechische Verfassungsgericht hatte über die direkte Parteienfinanzierung schon zweimal zu entscheiden.

In der ersten Entscheidung³ hat sich das Verfassungsgericht mit der Frage der Zulässigkeit der Kontrolle der Parteienfinanzierung durch das Oberste Kontrollamt und der Zulässigkeit der Unternehmenstätigkeit der politischen Parteien befaßt. Die zweite Entscheidung⁴ erging zur Höhe der Sperrklausel für die Wahlkampfkostenerstattung.

Das Verfassungsgericht hat in diesen zwei grundlegenden Entscheidungen vor allem folgende Aspekte judiziert:

1. Zunächst hat es sich mit dem Problem des Parteibegriffs befaßt und ist zu dem Schluß gekommen, daß die politischen Parteien *privatrechtliche Korporationen* (Rechtspersonen) sind. Was vor allem dazu führt, daß auf die politischen Parteien im vollen Umfang das Prinzip „sie dürfen alles machen, was durch das Gesetz ausdrücklich nicht verboten ist“ bezieht. Dieses Prinzip hat ganz konkrete und praktische Konsequenzen z.B. bei der Rechtsregelung der Parteimitgliedschaft, des Wahlkampfs, aber auch bei der Parteienfinanzierung.

2. Die politischen Parteien sind aber mit den anderen privatrechtlichen Vereinen nicht ganz vergleichbar. Die politischen Parteien erfüllen nämlich eine ganze Reihe von *öffentlichen Aufgaben* und sind in diesem Sinn für jeden demokratischen Staat mit einer repräsentativen Regierungsform unersetzbar. Das politische System der Tschechischen Republik ist auf dem Prinzip des freien Wettbe-

³ Entscheidung Nr. 62, B. 4, S. 113-132 (Pl. ÚS 26/94, Sbíрка nálezu a usnesení Ústavního soudu CR, sv. 4, C.H. Beck, Praha, 1996, str. 113-132).

⁴ Entscheidung Nr. 243/1999 GBl.

werbs der politischen Parteien aufgebaut und sie wirken im „Vorfeld“ des Staates, weil sie als Vermittlungsmittel zwischen Bürger und Staat tätig sind und weil sie „die politischen Konturen und Proportionen des Staates bilden“.

3. Deswegen hat das Verfassungsgericht festgestellt, daß die staatliche Parteienfinanzierung zulässig ist. Diese staatliche Parteienfinanzierung darf aber gewisse Grenzen nicht überschreiten. Diese Grenze legt Art. 20 Abs. 4 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten fest. Danach sind die politischen Parteien vom Staat getrennt und deshalb *dürfen die staatlichen Subventionen nicht ein Mittel zur Durchsetzung von staatlichen Interessen innerhalb von politischen Parteien bilden.*

4. Aus allen diesen Gründen hat das Verfassungsgericht festgestellt, daß die politischen Parteien nicht überwiegend vom Staat, sondern auch durch Privatmittel finanziert sein sollen. *„Die politischen Parteien können ihre eigentliche Funktion nicht erfüllen, wenn sie auf die staatliche Unterstützung mehr angewiesen sind als auf die Unterstützung durch die Bürger.“*

5. Bei der Wahlkampfkostenerstattung ist das Verfassungsgericht von dem Grundsatz ausgegangen, daß die Wahlgesetze zwei wichtige Prinzipien respektieren müssen: *das Prinzip der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wahlkampf und das Interesse davon, aufgrund der demokratischen Wahlen ein funktionsfähiges Parlament auszubilden.* Diese genannten Prinzipien sollen sich im gewissen Gleichgewicht befinden und dies aus der Sicht der Rechtsregelung des gesamten Wahlprozesses. Deswegen gibt es in den Wahlgesetzen konkrete Integrations- und Desintegrationsfaktoren, die gerade diesem Gleichgewicht dienen sollen. Zu diesen Integrationsfaktoren gehört z.B. die Sperrklausel, die Wahlkautionen, die Trennung des Staates in verschiedene Wahlgebiete und auch die Beschränkung der Wahlkampfkostenerstattung nur auf diejenigen politischen Parteien, die eine gewisse Prozentgrenze von Stimmenanteilen erreichen.

6. Wenn es aber zur Kollision zwischen dem Prinzip des freien Wettbewerbs auf der einen Seite und dem Prinzip der Funktionsfähigkeit des Parlaments auf der anderen Seite kommt, muß man aus der verfassungsrechtlichen Sicht jedenfalls *das Prinzip des freien Wettbewerbs bevorzugen.* Anders gesagt: die „Integrationseingriffe“ des Gesetzgebers sind nur ausnahmsweise und in einem minimalen Maß zulässig, also nur dann, wenn es für die Formierung des politischen Volkswillens notwendig ist.

7. Die Beschränkung der Wahlkampfkostenerstattung ist verfassungsrechtlich zulässig. Der Sinn dieser Beschränkung soll aber *ausschließlich als Beweis der Ernsthaftigkeit der kandidierenden politischen Parteien*⁵ und nicht als *a priori* Mittel zur Bildung von funktionsfähigen Parlamenten dienen. Deshalb ist die „Sperrklausel“ für die Wahlkampfkostenerstattung nur in einer solchen Höhe verfassungsrechtlich zulässig, die als Bestätigung der aufgeführten Ernsthaftigkeit und nicht als - in erster Linie - Integrationsfaktor gedacht ist. Aus diesen Gründen hat das Verfassungsgericht klargestellt, daß

⁵ Siehe auch die ähnliche Entscheidung des BVerfGE, 24, 341 ff.

die verfassungskonforme denkbare oberste Grenze für die Begrenzung von Wahlkampfkostenerstattung sich ung. in der Höhe von 1 v.H. der gültigen Stimmen bewegt.

IV. Ausgewählte Probleme

Diese Regelung der direkten Parteienfinanzierung in der Tschechischen Republik ist auch mit Blick auf die zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht unumstritten.

Erstens ist verfassungsrechtlich höchst problematisch, daß der Staat die politischen Parteien direkt finanziert, fast ausschließlich nur *nach dem Kriterium des Wahlerfolgs bei der Abgeordnetenkennerwahlen*. Die direkte staatliche Parteienfinanzierung betrifft nämlich überhaupt nicht die Kommunalwahlen und auch nicht die Senatswahlen (außerhalb des Mandatzuschusses). Das Ergebnis dieser Regelung ist, daß die direkte staatliche Parteienfinanzierung sich praktisch nur auf solche politischen Parteien bezieht, die im Parlament vertreten sind.⁶ Dieses System führt natürlich dazu, daß sich der Unterschied zwischen parlamentarischen politischen Parteien und oppositionellen außerparlamentarischen Parteien immer weiter vergrößert. *So ist die politische Chancengleichheit prinzipiell gefährdet*, weil durch diese gesetzlichen Regelungen die politische Minderheit von heute faktisch nicht die Möglichkeit hat, zur politischen Mehrheit von Morgen werden.⁷

Wichtig ist auch die Entwicklungstendenz der direkten staatlichen Parteienfinanzierung zu vergleichen. Die direkte staatliche Parteienfinanzierung betraf nämlich im Jahre 1995 insgesamt 18 Parteien, im Jahre 1999 schon nur sieben Parteien. Interessant ist auch, daß die Gesamtsumme der staatlichen Finanzierung sich in diesen Jahren prinzipiell erhöht (in Tschechien gibt es keine „absolute Obergrenze“ wie z.B. in Deutschland) hat: z.B. im Jahre 1992 hat der Staat die politischen Parteien mit einer Summe von 93.650.000 Kr, im Jahre 1995 mit einer Summe von 208.130.000 Kr und im Jahre 1997 schon mit einer Summe von 298.050 Kr subventioniert. Fazit dieser gesetzlichen Regelung ist also, daß die Tendenz der direkten staatlichen Parteienfinanzierung überzeugend zeigt, daß die *immer größeren staatlichen Finanzmittel sich zwischen einer immer kleineren Zahl von politischen Parteien verteilt*. Diese Tendenz kann natürlich nicht als befriedigend bezeichnet werden und dies vor allem aus der Sicht der politischen Chancengleichheit.

Gerade in diesem Sinn ist die „zweite“ Entscheidung des Verfassungsgerichts zur Frage der Wahlkampfkostenerstattung sehr wichtig. In dieser Entscheidung hat das Verfassungsgericht ganz klar hervorgehoben, daß ein freier und offener politischer Wettbewerb verfassungsrechtliche Priorität hat und

⁶ Konkret sieht die Situation so aus, daß nur fünf Parteien vom Staat direkt staatlich finanziert werden: diejenigen, die in der Abgeordnetenkenner vertreten sind. Des weiteren eine Partei, die einige Mandate im Senat hat und eine Partei als Vertreterin der außerparlamentarischen Opposition - also insgesamt sieben Parteien. In der Tschechischen Republik kandidieren aber insg. 20 politische Parteien regelmäßig für die Abgeordnetenkenner

⁷ Dazu vgl. A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden, 1998, S. 16.

diese Priorität muß auch von der konkreten gesetzlichen Regelung der staatlichen Parteienfinanzierung respektiert werden. Diese Entscheidung ist *nicht nur in der konkreten Sache wichtig, sondern auch im Verhältnis zu der ganzen Konzeption der Parteienfinanzierung* in der Tschechischen Republik, insbesondere bei der direkten staatlichen Parteienfinanzierung.

Interessant ist auch die *Struktur der Parteieinnahmen*. Aus den regelmäßigen Jahresfinanzberichten der politischen Parteien wird sehr deutlich, daß einige politische Parteien fast ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert werden. Die Regierungsparteien und die im Parlament vertretenen oppositionellen Parteien werden vom Staat überwiegend finanziert. Die außerparlamentarischen Oppositionsparteien werden vom Staat überhaupt nicht unterstützt. Für die Sponsoren sind sie aus natürlichen Gründen „uninteressant“ und die Zahl der Parteimitglieder ist ganz unbedeutend weswegen auch die Mitgliederbeiträge eine ganz kleine Summe bilden.⁸ Die Rechtsregelung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung „hilft“ - in einem politikwissenschaftlichen Sinn - der Konstituierung und Stabilisierung von *Kartellparteien*, d.h. Parteien, *die finanziell in erster Linie nicht von der Mitgliederbasis oder Sponsoren, sondern vom Staat abhängig sind*. Das führt natürlich auch zu einer größeren Zentralisation der Parteien und zur kleineren Bedeutung von niedrigeren organisatorischen (regionalen) Stufen. Aus allen diesen Gründen bin ich der Meinung, daß diese Rechtsregelung *disfunktional* ist, weil sie den ursprünglichen Sinn, Bedeutung und Begriff der politischen Parteien wesentlich ändert. Die Funktion von politischen Parteien soll nämlich in der Aktivierung von Bürgern und in der Einbeziehung der Bürger in die öffentliche Angelegenheiten liegen. Wenn einige (also sog. relevante) politische Parteien ausschließlich oder überwiegend direkt vom Staat unterstützt werden, kann aber von der Erfüllung von ursprünglichen Funktionen von politischen Parteien keine Rede sein.

Umstritten ist auch, daß die politischen Parteien das *Monopol auf die staatliche Finanzierung* innehaben, und dies obwohl bei den Senats- und Kommunalwahlen nicht nur die politischen Parteien, sondern auch unabhängige Kandidaten und die Gruppen von unabhängigen Kandidaten kandidieren dürfen. Dies ist sehr problematisch, und das vor allem aus der Sicht des Artikels 22 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten. Nach diesem Artikel muß nämlich die gesetzliche Regelung der politischen Rechte und Freiheiten den freien Wettbewerb von *politischen Kräften* ermöglichen und schützen. Dieser Artikel spricht also nicht über die politischen Parteien, sondern über die politischen Kräfte und dieser Begriff umfaßt nicht nur die politischen Parteien. Der gesetzliche absolute Ausschluß von

⁸ Zu den existenziellen Problemen von außenparlamentarischen Parteien trägt auch bei, daß nach dem Wahlgesetz alle kandidierenden politischen Parteien zur Bezahlung der Wahlkaution verpflichtet sind. Diese Wahlkaution ist bei den Wahlen in die Abgeordnetenkammer auf eine Höhe von 200.000 Kr pro Wahlkreis festgelegt, d.h. also (ab 1. Januar 2000 gibt es nach der neuen Regelung der regionalen Selbstverwaltung 14 Kreise, die gleichzeitig die Wahlkreise sind) insgesamt 2.800.000 Kr in der ganzen Republik. Diese Wahlkaution bekommt die kandidierende politische Partei nur dann zurück, wenn sie die Sperrklausel von 5 v.H. überschreitet. Bei den Senatswahlen beträgt die Wahlkaution 20.000 Kr pro Wahlbezirk und diese Kautions bekommt der Kandidierende bei einem Wahlgewinn von mindestens 6 v.H. der gültigen Stimmen zurück. Bei der Wahl in die Abgeordnetenkammer gilt das Verhältniswahlssystem, bei den Senatswahlen das Mehrheitswahlssystem.

unabhängigen Kandidaten und ihren Gruppen aus der direkten staatlichen Finanzierung ist somit *verfassungsrechtlich nicht begründet*.

IV. Fazit

Wie schon oben gezeigt wurde, ist die Rechtsregelung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung in der Tschechischen Republik verfassungsrechtlich nicht befriedigend. Diese Regelung führt nämlich - im Endeffekt - zur Verletzung der Chancengleichheit der politischen Parteien im politischen Wettbewerb und zu einer gewissen Disfunktion des Verhältnisses zwischen den politischen Parteien auf der einen Seite und den Bürgern und dem Staat auf der anderen Seite.

In den genannten Entscheidungen hat auch das Verfassungsgericht das heutige System der direkten staatlichen Parteienfinanzierung als sehr kritisch eingeschätzt. Gleichzeitig hat es aber ganz klar die grundsätzlichen Prinzipien formuliert, die eine verfassungsrechtliche Grundlage (gewisse „Richtlinien“) für neue Rechtsregelungen in diesem Bereich darstellen könnten und eigentlich auch sollten. Diese Richtlinien kann man allgemein in folgender Weise zusammenfassen:

1. Der Anspruch der politischen Parteien auf die direkte staatliche finanzielle Unterstützung ist völlig gerechtfertigt.
2. Die staatliche Parteienfinanzierung darf aber grundsätzlich - im Vergleich zu der privaten Finanzierung - nicht überwiegen.
3. Auch die direkte staatliche Parteienfinanzierung muß das Prinzip der Chancengleichheit garantieren und dieses Prinzip hat (im Rahmen des Grundsatzes der politischen Pluralität) vor anderen Prinzipien den Vorrang.

Es wäre natürlich zu idealistisch zu vermuten, daß die Lösung des Problems des optimalen Systems der Parteienfinanzierung in der Tschechischen Republik eine kurzfristige zu bewältigende Aufgabe für den Gesetzgeber wäre. In diesem Beitrag habe ich mich nämlich nur mit einem Teil der Parteienfinanzierung (mit der direkten staatlichen Parteienfinanzierung) befaßt und es ist völlig klar, daß man die Problematik der staatlichen Parteienfinanzierung nur als ein Teil des Gesamtkomplexes der Parteienfinanzierung sehen kann.

Für den deutschen Leser könnte in diesem Zusammenhang interessant sein, daß das tschechische Verfassungsgericht ähnliche Ausgangspunkte wie das deutsche Verfassungsgericht formuliert hat. Es ist daher interessant, ob auch der tschechische Gesetzgeber zu ähnlichen Beschlüssen kommt, wie das in Deutschland der Fall war (z.B. Einführung der relative und absolute Obergrenze, Abhängigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung nicht nur vom Wahlergebnis, Wahlkampfkostenerstattung auch für die unabhängige Kandidaten usw.).

In jedem Fall könnte und sollte der tschechische Gesetzgeber aufgrund der zitierten Entscheidungen in absehbarer Zeit mindestens drei Gesetzesänderungen - im Bereich der direkten staatlichen Parteienfinanzierungen - ins Auge fassen: (1.) die Festsetzung der Wahlkampfkostenerstattung auf eine Grenze von höchstens 1 v.H. der gültigen Stimmen bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung, (2.) grundsätzliche Einführung der Wahlkampfkostenerstattung auch bei den Senatswahlen und bei den Kommunalwahlen (mindestens auf der Kreisebene) und (3.) Überschätzung der Wahlkautionen (also entweder volle Abschaffung oder mindestens systematische Änderung⁹).

⁹ Zum Beispiel Abschaffung der Wahlkautionen nur bei den Abgeordnetenversammlungswahlen und Beibehaltung bei den Senatswahlen; grundsätzliche Verminderung der Höhe der Wahlkautionen; Zurückzahlung der Wahlkaution bei einem niedrigeren Stimmengewinn (z.B. 2 v.H. statt 5 v.H.) usw.

Aufgespießt

Die Diäten-Indexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand

Markus Schmidt, Studentische Hilfskraft am Institut
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Der ThürVerfGH¹ hat in einer aufschlußreichen Entscheidung die Verfassungsmäßigkeit der Thüringer Diätenregelungen beurteilt. Auf Antrag der PDS-Fraktion im Thüringer Landtag hatte das Gericht im Wege der abstrakten Normenkontrolle über die Vereinbarkeit von Art. 54 I und II ThürVerf² mit dem GG und die (Landes-)Verfassungsmäßigkeit der im ThürAbgG festgelegten Regelungen zur Indexierung der Grund- und Aufwandsentschädigung sowie über die Regelung über die Altersentschädigung zu entscheiden. Im folgenden soll das Urteil des Gerichts mit Schwerpunktsetzung auf die landesverfassungsrechtliche Indexregelung skizziert (I.) und abschließend kurz gewürdigt werden (II.).

I. Das Urteil des ThürVerfGH

Der ThürVerfGH erklärte Art. 54 I und II ThürVerf für vereinbar mit dem GG und den - im „Diäten-Urteil“³ aufgestellten - Grundsätzen des BVerfG zur Thematik der Diätenregelungen. Hier hatte das BVerfG die Grundsätze des Art. 48 III GG i.V.m. Art. 28 I GG in Ermangelung einer landesverfassungsrechtlichen Regelung auf die saarländischen Diätenregelungen übertragen. Weiterhin hatte es die Kopplung der Diätenhöhe an ein anderes als ein nicht „formal-technisches“ Mittel für grundsätzlich ungeeignet erklärt (Kopplungs- bzw. Indexierungsverbot).⁴

Der ThürVerfGH war jedoch zu Recht der Meinung, daß die Grundsätze des „Diäten-Urteils“ nicht einfach unmittelbar auf die Thüringer Regelungen übertragbar seien. So läßt Art. 28 I GG den Bundesländern nach Auffassung des Gerichts genug Gestaltungsspielraum für eigene Regelungen, schließlich soll nur ein Mindestmaß an Homogenität der Verfassungen erreicht werden.⁵

¹ Urteil vom 16.12.1998 – VerfGH 20/95 -, in: NVwZ-RR 1999, 283 ff. = DVBl. 1999, 800 = NJ 1999, 87 f. Siehe auch die Anmerkung von *F. Edinger*, Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß - Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofes vom 16.12.1998, in: ZParl 1999, S. 296 ff.

² Art. 54 I ThürVerf sieht in Übereinstimmung mit Art. 48 III GG vor, daß die Abgeordneten Anspruch auf eine „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung“ haben. Die eigentliche Indexregelung findet sich in Absatz II. Hiernach verändert sich die Höhe der Entschädigung jährlich „auf der Grundlage der jeweils letzten Festlegung nach Maßgabe der allgemeinen Einkommens-, die der Aufwandsentschädigung nach der allgemeinen Preisentwicklung im Freistaat.“

³ BVerfGE 40, 296 (315).

⁴ BVerfGE 40, 296 (316 f.).

⁵ Vgl. *H.H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 45 (Stand: 1998).

Da es sich bei den Diätenregelungen um eine „Entscheidung in eigener Sache handelt“⁶, ist in Bezug auf Art. 54 ThürVerf insbesondere das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip aus Art. 28 I 1 i.V.m. Art. 20 I GG einschlägig. Für solche Entscheidungen forderte das BVerfG eine besondere Transparenz und Öffentlichkeit des Willensbildungsprozesses. Auch basiere die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes, was ohne eine Transparenz der Entscheidungen nicht möglich sei. Das Gericht bekräftigte, daß im Hinblick auf die Indexregelung der ThürVerf keine Zweifel an der Verwirklichung des Demokratieprinzips des GG bestünden. Denn die Indexregelung sei während der Verfassungsgebung in den Ausschüssen beraten worden⁷ und das Volk habe „letzverbindlich über Art. 54 I und II ThürVerf“ entschieden. Eine solch starke demokratische Legitimation habe die Regelung des GG nicht vorzuweisen, so daß hier sogar von einer Art „Mustergültigkeit“ gesprochen werden kann.

Auch die Grundsätze des Art. 48 III i.V.m. Art. 28 I 1 GG über die Abgeordnetenentschädigung stehen Art. 54 ThürVerf nicht entgegen. Das BVerfG hat auf die Grundsätze des Art. 48 III GG im Rahmen des „Diäten-Urteils“ nur zurückgreifen müssen, da im Saarland keine landesverfassungsrechtlichen Regelungen über die Abgeordnetenentschädigung existierten (und existieren). Weiterhin hat das BVerfG ausdrücklich offen gelassen, wie zu entscheiden sei, wenn landesverfassungsrechtliche Vorgaben existieren⁸. In der Literatur wird dagegen auch die Auffassung vertreten, daß die im „Diäten-Urteil“ entwickelten Grundsätze auch bei vorhandenen landesverfassungsrechtlichen Regelungen angewendet werden müssen⁹. Dem ist der ThürVerfGH jedoch mit dem Argument nicht gefolgt, daß der Landesgesetzgeber einen eigenen Gestaltungsspielraum habe und somit für einen Rückgriff auf das GG kein Raum mehr sei.

Weiterhin hat das BVerfG eine Indexregelung auch nicht grundsätzlich für verfassungswidrig erklärt, solange es sich nur um ein „formal-technisches“ Mittel zur Anpassung der Diäten handelt¹⁰. Vielmehr hat das BVerfG in dem „Diäten-Urteil“ lediglich kritisiert, daß die Höhe der Saarländischen Diäten von einer Entscheidung des Gesetzgebers über einen anderen Gegenstand, nämlich die Beamtenbesoldung, abhing. In diesem Fall forderte das BVerfG eine größtmögliche Transparenz und deshalb eine eigene Entscheidung des Parlaments über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung. Art. 54 II ThürVerf entzieht jedoch dem Gesetzgeber jegliche Einflußnahme und koppelt die Höhe der Abgeordnetenentschädigung an einen objektiven Parameter, womit die Indexregelung ein „formal-technisches“ Mittel im Sinne des BVerfG ist.

⁶ So auch *M. Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 114. Zur Entstehung des Begriffes *H. Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, 97 Fn. 300 m.w.N.

⁷ Hierzu kritisch *H.H. von Arnim*, Diener vieler Herren, 1999, 31.

⁸ BVerfGE 40, 296 (319).

⁹ So unter anderem *H.-H. Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 16; *H. H. von Arnim*, in: Schneider/Zeh, Handbuch Parlamentsrecht, § 16 Rn. 23 ff.; aA *S. Magiera*, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 27; *H. Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 32.

¹⁰ BVerfGE 40, 296 (316 f.); *Th. Maunz*, in: ders./Dürig, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 29 (Stand: 1976).

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Indexregelung in § 25 ThürAbgG und die Festlegung der Grundentschädigung in § 5 I ThürAbG erklärte das Gericht für vereinbar mit Art. 54 ThürVerf.¹¹ Die auf 7007,- DM festgelegte Grundentschädigung sei der Bedeutung des Amtes angemessen. Weiterhin sei das Verfahren zur Bestimmung der Diätenanpassung in § 5 I i.V.m. § 26 ThürAbG ausreichend transparent und bestimmt. So führe die Einschränkung des – sich aus Art. 54 II ThürVerf ergebenden – Begriffes der Allgemeinheit auf bestimmte Einkommensgruppen (es werden u.a. Freiberufler, Rentner, Pensionäre und Arbeitslose nicht berücksichtigt) nicht verfassungswidrig, da die Verengung der Daten hier nicht auf sachfremden Erwägungen beruhe. Vielmehr liegen verlässliche Daten des Statistischen Landesamtes nicht vor.

Im Gegensatz zur Indexierung der Abgeordneten- und Aufwandsentschädigung erklärte der ThürVerfGH die Regelungen zur Altersentschädigung in §§ 13 I, 14 ThürAbgG für verfassungswidrig, jedoch nicht für nichtig. Die Höhe der Altersentschädigung verstieße gegen die in Art. 54 I ThürVerf festgelegte Grenze der Angemessenheit¹². So wurde unter anderem bemängelt, daß der Höchstversorgungsanspruch (ca. 5700,- DM) bereits nach 22 Jahren erreicht werden könne. Ein Versicherter der gesetzlichen Rentenversicherung müßte 78 Jahre den Höchstbeitrag einzahlen, um eine Rente in dieser Höhe zu erhalten. Weiterhin sollten die Abgeordneten mit Vollendung des 55. Lebensjahres eine Altersentschädigung erhalten können – unabhängig von der Dauer der Parlamentszugehörigkeit¹³.

II. Würdigung des Urteils

Dem Urteil des ThürVerfGH ist uneingeschränkt zu folgen. Hat er doch mit einigen „Legenden“¹⁴ des Diätenurteils aufgeräumt und durch die verfassungsrechtliche Bestätigung des „Thüringer Modells“¹⁵ eine (zumindest auf Landesebene) interessante Alternative zu den bisherigen Verfahren der Diätenanpassung (z.B. Staffeldiäten¹⁶) bestätigt. So bietet die Thüringer Regelung den Vorteil, daß die Diätenanpassung an einen – seitens des Parlaments - nicht zu beeinflussenden Faktor gebunden ist, während z.B. auf Bundesebene an die Besoldungsstufen im öffentlichen Dienst angeknüpft wird (§ 11 AbG). Der Vorwurf der mangelnden Transparenz des Verfahrens erscheint verfehlt, da im wesentlichen „nur“ der Wegfall der öffentlichen parlamentarischen Debatte gesehen wird, diese jedoch in der Praxis durch parteiübergreifenden Konsens (und somit einer faktischen Ausschaltung der Oppositionsrolle) regelmäßig leerläuft.

¹¹ Vgl. die ausführlichen Beiträge zu den einfachgesetzlichen Regelungen von *P.M. Huber*, Zur Diätenregelung in Thüringen, in: ThürVBl. 1995, 80 ff. und die darauffolgende Erwiderung von *J. Linck*, Zur Verfassungsmäßigkeit des Thüringer Modells einer Indexierung der Abgeordnetendiäten – Erwiderung auf Peter M. Hubers „Kommentar zur Diätenregelung in Thüringen“, in: ThürVBl. 1995, 104 ff.

¹² So schon *H.H. von Arnim*, Diener vieler Herren, 1999, 33.

¹³ Hierzu ausführlicher *R. Giesen*, Gesetzliche Rentenversicherung für Abgeordnete?, in: DVBl. 1999, 293 f.

¹⁴ Vgl. *H.H. Klein*, Diäten-Urteil und Diäten-Streit – Legendenbildung im Verfassungsrecht, in: Grupp/Ronellenfisch (Hrsg.), FS Blümel, 225 ff.

¹⁵ So die Bezeichnung von *J. Linck*, Indexierung der Abgeordnetendiäten. Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung, in: ZParl 1995, 372.

¹⁶ Hierzu *Chr. Pestalozza*, Die Staffeldiät oder: Das Parlament als Dunkelkammer, in: NJW 1987, 818 ff.

In diesem Zusammenhang soll auch nicht unerwähnt bleiben, daß die USA mit einer ähnlichen Regelung schon seit längerer Zeit die Diätenanpassung der Mitglieder des Kongresses regelt. Die Diäten steigen dort automatisch mit den Lohnerhöhungen der Bundesangestellten, die der Präsident beschließt. Als Grundlage dient die Erhöhung der Lebenshaltungskosten und die allgemeine Einkommensentwicklung (Cost-of-Living Adjustment Act of 1975, kurz: COALs). Interessant ist auch, daß die Höhe der Diätenanpassung bei 5 % gedeckelt ist.

Im Rahmen der Thüringer Regelungen ist eine Deckelung nicht notwendig. Letztlich kann der Anpassungsautomatismus im Rahmen eines Parlamentsbeschlusses auch für eine gewisse Zeit ausgesetzt werden, falls es die öffentliche Diskussion erfordert oder das Parlament ein Zeichen setzen will. Dies ist auch durch die Einfügung des Art. 105a¹⁷ in die ThürVerf geschehen. Hierdurch zeigt sich, daß auch eine Indexregelung nicht gänzlich vom „Fluch der Entscheidung in eigener Sache“ entbindet und „die Diätenregelung ein Gradmesser für den Rang ist, den die Bürger den Volksvertretungen in der Demokratie einräumen“.¹⁸

¹⁷ Dieser lautet: „Abweichend von Art. 54 II S. 1 verändert sich die Höhe der Entschädigung der Angeordneten bis zum Ende der 2. Wahlperiode, längstens jedoch bis zum 31. Oktober des letzten Kalenderjahres der zweiten Wahlperiode nicht. Bei der nächsten Veränderung wird die 1996 wirksam gewordene Festlegung der Entschädigungshöhe und die als allgemeine Einkommensentwicklung im Freistaat im letzten dieser Veränderung vorausgehenden Jahr zugrunde gelegt.“ Gesetz vom 12.12.1997(GVBl. S. 525).

¹⁸ Zitiert nach *H.-H. Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 48 Rn. 37.

Gesetz über den Zusammenschluß in politischen Parteien und politischen Bewegungen *

vom 2. Oktober 1991

(Sbírka zákonu 424/1991 in der Fassung der Bekanntmachung Sbírka zákonu 118/1991)**

Die Bundesversammlung der Tschechischen und Slowakischen Republik hat folgendes Gesetz beschlossen:

Einleitende Bestimmungen

§ 1

(1) Die Bürger haben das Recht, sich in politischen Parteien und politischen Bewegungen (im folgenden „Parteien und Bewegungen“) zusammenzuschließen. Die Ausübung dieses Rechts dient den Bürgern zur Teilnahme am politischen Leben der Gesellschaft, insbesondere an der Bildung der gesetzgebenden Körperschaften, der Organe der höheren territorialen Selbstverwaltungseinheiten und der Organe der örtlichen Selbstverwaltung. Besondere Gesetze legen fest, in welchen Fällen die Ausübung dieses Rechts beschränkt wird.¹

(2) Zur Ausübung dieses Rechts bedarf es nicht der Genehmigung eines staatlichen Organs.

(3) Dieses Gesetz gilt nicht für den Zusammenschluß von Bürgern

- a) in bürgerlichen Vereinigungen,²
- b) zur Erwerbstätigkeit oder der Gewährleistung der ordnungsgemäßen Ausübung bestimmter Berufe,
- c) in kirchlichen oder religiösen Gemeinschaften.

§ 2

(1) Die Parteien und Bewegungen unterliegen der Registrierung gemäß diesem Gesetz.

(2) Mitglieder in einer Partei oder Bewegung können ausschließlich natürliche Personen sein.

* Die Urheberrechte an dieser Übersetzung liegen beim Berlin Verlag Arno Spitz GmbH. Abgedruckt in Georg Brunner (Hrsg.), „Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas“, Bd. I 1 Ostmitteleuropa. Wir danken dem Verlag für die Abdruckgenehmigung.

** Übersetzung von Susanne Hanke, Köln.

¹ Beispielsweise das Gesetz Nr. 76/1959 Slg., über einige Dienstverhältnisse der Soldaten, in der Fassung der späteren Vorschriften (vollständige Fassung Nr. 361/1992 Slg.), das Gesetz, des Tschechischen Nationalrats Nr. 186/1992 Slg., über das Dienstverhältnis der Angehörigen der Polizei der Tschechischen Republik, in der Fassung des Gesetzes des Tschechischen Nationalrats Nr. 26/1993 Slg., das Gesetz des Tschechischen Nationalrats Nr. 555/1992 Slg., über den Dienst im Strafvollzug und in der Justizwache der Tschechischen Republik.

² Gesetz Nr. 83/1990 Slg., über den Zusammenschluß von Bürgern, in der Fassung des Gesetzes Nr. 300/1990 Slg.

(3) Mitglieder in einer Partei können Bürger sein, die älter als 18 Jahre sind; sie können jedoch nur Mitglied einer Partei oder Bewegung sein.

(4) Die Bestimmungen besonderer Gesetze über die Unvereinbarkeit von Mitgliedschaft oder Amt in Parteien oder Bewegungen mit der Ausübung anderer Tätigkeiten oder Ämter bleiben von diesem Gesetz unberührt.

§ 3

(1) Die Parteien und Bewegungen sind juristische Personen. Staatliche Organe können nur auf der Grundlage eines Gesetzes und in dessen Grenzen in ihre Position und Tätigkeit eingreifen.

(2) Niemand darf zur Mitgliedschaft in einer Partei oder Bewegung gezwungen werden. Jeder kann aus einer Partei oder Bewegung frei austreten.

(3) Niemand darf in seinen Rechten eingeschränkt werden, weil er Mitglied einer Partei oder Bewegung ist, weil er an ihrer Tätigkeit teilnimmt oder sie unterstützt oder ihr fernsteht.

§ 4

Es dürfen keine Parteien oder Bewegungen entstehen oder tätig werden,

- a) die gegen die Verfassung oder Gesetze verstoßen oder deren Ziel die Abschaffung der demokratischen Grundlagen des Staates ist,
- b) die keine demokratische Satzung haben oder keine demokratisch bestellten Organe haben,
- c) die eine Machtergreifung und –erhaltung anstreben, die die anderen Parteien und Bewegungen hindert, sich mit verfassungsmäßigen Mitteln um die Macht zu bewerben, oder die die Unterdrückung der Gleichberechtigung der Bürger anstreben,
- d) deren Programm oder Tätigkeit die Moral, die öffentliche Ordnung oder Rechte und Freiheiten der Bürger gefährdet.

§ 5

(1) Parteien und Bewegungen sind vom Staat getrennt. Sie dürfen weder Funktionen staatlicher Organe ausüben noch diese Organe ersetzen. Sie dürfen weder staatliche Organe leiten noch den Personen, die nicht ihre Mitglieder sind, Pflichten auferlegen.

(2) Parteien und Bewegungen dürfen nicht bewaffnet sein und dürfen keine bewaffneten Einheiten aufstellen.

(3) Parteien und Bewegungen können grundsätzlich nach dem Territorialprinzip organisiert werden. Gründung und Organisation der Tätigkeit von Parteien und Bewegungen an Arbeitsplätzen oder in durch besondere Gesetze³ bestimmten Fällen sind unzulässig.

³ Beispielsweise § 2 b des Gesetzes Nr. 76/1959 Slg., in der Fassung der späteren Vorschriften (vollständige Fassung Nr. 361/1992 Slg.).

Entstehung der Parteien und Bewegungen

§ 6

(1) Parteien und Bewegungen entstehen durch die Registrierung oder auf der Grundlage von Tatsachen, die diese ersetzen (§ 8 Abs. 4 und 6 und § 21).

(2) Den Antrag auf Registrierung der Partei oder Bewegung (im folgenden „Registrierungsantrag“) reicht ein Vorbereitungsausschuß der Partei oder Bewegung von wenigstens drei Mitgliedern (im folgenden „Vorbereitungsausschuß“) ein, der nur berechtigt ist, zwecks Gründung der Partei oder Bewegung tätig zu werden. Die Mitglieder des Vorbereitungsausschusses müssen Bürger sein, die das Alter von 18 Jahren erreicht haben. Den Registrierungsantrag unterzeichnen alle Mitglieder des Vorbereitungsausschusses unter Angabe ihres Namens, Nachnamens, der Personenkennzahl und des Wohnsitzes. Des weiteren geben sie an, welches Mitglied des Vorbereitungsausschusses ermächtigt ist, in ihrem Namen zu handeln. Dem Registrierungsantrag fügt der Vorbereitungsausschuß bei

- a) eine Petition von wenigstens eintausend Bürgern, die die Entstehung der Partei oder Bewegung fordern. Neben der Unterschrift unter die Petition müssen die Bürger ihren Namen, Nachnamen, ihre Personenkennzahl und Wohnsitz angeben,
- b) die Satzung (Organisationsordnung) in doppelter Ausführung, in der angegeben werden muß:
 1. Name und Abkürzung der Partei oder Bewegung,
 2. Sitz,
 3. die programmatischen Ziele,
 4. Rechte und Pflichten der Mitglieder,
 5. Bestimmungen über die organisatorischen Einheiten, sofern sie errichtet werden, insbesondere in welchem Ausmaß sie zugunsten der Partei Eigentum erwerben, mit diesem wirtschaften und darüber verfügen können, gegebenenfalls andere Eigentumsrechte erwerben können und in welchem Umfang sie im Namen der Partei handeln und sich verpflichten können,
 6. die Organe einschließlich der Satzungs-, Schiedsgerichts- und Revisionsorgane, die Art ihrer Bestellung und die Grenzen ihrer Zuständigkeit,
 7. die Art, in der die Satzungsorgane handeln und unterzeichnen, ob und in welchem Umfang auch andere Mitglieder und Mitarbeiter im Namen der Partei oder Bewegung Rechtshandlungen vornehmen können,
 8. Grundsätze der Wirtschaftsführung,
 9. die Verfahrensweise mit Restvermögen, das bei der Liquidierung von Vermögen und Verbindlichkeiten im Falle der Aufhebung der Partei oder Bewegung entsteht, sofern es nicht an den Staat fällt (§ 13 Abs. 7).

(3) Der Name einer Partei oder Bewegung und seine Abkürzung muß sich deutlich von Namen und Abkürzungen der Parteien und Bewegungen, die schon auf dem Gebiet der Tschechischen Republik tätig sind, unterscheiden, damit sie nicht miteinander verwechselt werden können.

(4) Der Sitz der Partei oder Bewegung muß sich auf dem Gebiet der Tschechischen Republik befinden.

(5) Sofern die Satzung nicht etwas anderes bestimmt, handelt bis zur Bestellung der in Absatz 2 Buchst. b) Ziffer 6 genannten Organe der Vorbereitungsausschuß im Namen der Partei oder Bewegung. Die Organe der Partei oder Bewegung müssen spätestens innerhalb von sechs Monaten nach der Entstehung der Partei oder Bewegung bestellt werden. Sind die Organe nicht innerhalb dieser Frist bestellt, veranlaßt das Innenministerium (im folgenden „Ministerium“) die Aussetzung der Tätigkeit der Partei oder Bewegung (§ 14).

§ 7

(1) Der Registrierungsantrag ist beim Ministerium zu stellen.

(2) Entspricht der Registrierungsantrag nicht den Anforderungen nach § 6 oder enthält er unvollständige oder ungenaue Angaben, weist das Ministerium den Vorbereitungsausschuß unverzüglich darauf hin, daß das Registrierungsverfahren nicht eröffnet wird, solange die Mängel nicht beseitigt werden.

(3) Macht das Ministerium innerhalb von zehn Tagen nach Zustellung des Registrierungsantrags keinen Hinweis nach Absatz 2, ist davon auszugehen, daß der Registrierungsantrag keine Mängel aufweist.

(4) Stimmt der Vorbereitungsausschuß dem Hinweis des Ministeriums nicht zu, kann er binnen 15 Tagen nach Zustellung des Hinweises beim Bezirksgericht eine Entscheidung erwirken, daß der Registrierungsantrag keine Mängel aufweist.

(5) Das Registrierungsverfahren wird mit dem Tag eröffnet, an dem dem Ministerium der im Sinne des Absatz 2 mängelfreie Registrierungsantrag zugeht oder mit dem Tag, an dem die Entscheidung des Bezirksgerichts nach Absatz 4 rechtskräftig wird.

§ 8

(1) Das Ministerium lehnt die Registrierung ab, wenn die Satzung der Partei oder Bewegung im Widerspruch zu §§ 1 bis 5 beziehungsweise § 6 Absatz 3 oder 4 steht. Andernfalls nimmt es die Registrierung vor.

(2) Die Registrierung oder die Entscheidung über ihre Ablehnung vollzieht das Ministerium binnen 15 Tagen nach dem Tag der Eröffnung des Registrierungsverfahrens.

(3) Nimmt das Ministerium die Registrierung vor, sendet es dem Bevollmächtigten des Vorbereitungsausschusses in der in Absatz 2 genannten Frist eine Ausfertigung der Satzung zu, auf der das Registrierungsdatum vermerkt ist. Für die Entscheidung über die Registrierung gilt § 47 der Verwaltungsordnung nicht, sofern dem Registrierungsantrag stattgegeben wird.

(4) Wurde dem Bevollmächtigten des Vorbereitungsausschusses nicht binnen 30 Tagen nach Eröffnung des Registrierungsverfahrens die Entscheidung des Ministeriums über die Ablehnung der Registrierung zugestellt, entsteht die Partei oder Bewegung mit dem Tag, der dem Ablauf dieser Frist folgt; dieser Tag ist dann das Registrierungsdatum. Auf Antrag des Bevollmächtigten des Vorbereitungsausschusses sendet ihm das Ministerium eine Ausfertigung der Satzung zu, auf der das Registrierungsdatum vermerkt ist.

(5) Der Vorbereitungsausschuß kann binnen 30 Tagen nach dem Tag der Zustellung der Entscheidung über die Ablehnung der Registrierung beim zuständigen Gericht Rechtsmittel einlegen.⁴ Für die Überprüfung ist das Oberste Gericht der Tschechischen Republik zuständig.

(6) Die rechtskräftige Gerichtsentscheidung, durch die die Entscheidung des Ministeriums über die Ablehnung des Registrierungsantrags aufgehoben wird, ersetzt die Registrierung. Auf Antrag des Bevollmächtigten des Vorbereitungsausschusses sendet ihm das Ministerium eine Ausfertigung der Satzung zu, auf der das Registrierungsdatum vermerkt ist.

(7) Die Registrierung vollzieht das Ministerium durch Eintragung in das Verzeichnis der Parteien und Bewegungen.

§ 9

Die Entstehung der Partei oder Bewegung, ihren Namen, ihre Abkürzung und ihren Sitz teilt das Ministerium binnen sieben Tagen nach dem Registrierungsdatum dem Tschechischen Amt für Statistik mit. Die Evidenz der Parteien und Bewegungen führt das Ministerium.

§ 10

Die Parteien und Bewegungen sind verpflichtet, dem Ministerium binnen 15 Tagen nach dem Tag der Bestellung oder Änderung der Satzungsorgane die Angaben über die Namen, Nachnamen und dauernden Aufenthalt der Personen mitzuteilen, die Satzungsorgane der Partei oder Bewegung oder ihre Mitglieder sind. Die Mitteilung muß durch einen Beschluß des Organs der Partei oder Bewegung, das nach der Satzung befugt ist, in dieser Angelegenheit zu entscheiden, nachgewiesen werden; entsprechend werden auch andere Eingaben, die die Angaben, die in der Evidenz des Ministeriums geführt werden, betreffen, nachgewiesen (§ 11 und 12).

§ 11

(1) Eine Satzungsänderung teilt die Partei oder Bewegung dem Ministerium binnen 15 Tagen nach ihrer Verabschiedung mit; der Mitteilung fügt sie eine Ausfertigung der Satzungsänderung bei.

(2) Die Bestimmungen der § 7 und 8 gelten für die Satzungsänderung entsprechend.

⁴ § 250 m der Zivilprozeßordnung.

Erlöschen, Aufhebung und Aussetzung der Tätigkeit von Parteien und Bewegungen

§ 12 Erlöschen der Partei oder Bewegung

(1) Die Parteien und Bewegungen erlöschen mit dem Tag, an dem das Ministerium die Löschung der Partei oder Bewegung aus dem Verzeichnis der Parteien und Bewegung aus dem Verzeichnis der Parteien und Bewegungen vollzieht (im folgenden „Löschung“).

(2) Den Antrag auf Löschung reicht das zuständige Organ der Partei oder Bewegung binnen zehn Tagen nach der Aufhebung der Partei oder Bewegung beim Ministerium ein, sofern die Partei oder Bewegung nicht mit Liquidierung aufgehoben wurde; wurde die Partei oder Bewegung durch Liquidation aufgehoben, reicht der Liquidator diesen Antrag binnen zehn Tagen nach der Beendigung der Liquidation ein.

(3) Dem Erlöschen der Partei oder Bewegung geht ihre Aufhebung voraus, und zwar entweder ohne Liquidation, wenn ihr gesamtes Vermögen und die Verbindlichkeiten auf einen Rechtsnachfolger übergehen, oder mit Liquidation, wenn ihr gesamtes Vermögen und die Verbindlichkeiten nicht auf diese Weise übergehen.

(4) Wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, werden auf die Liquidation des Vermögens und der Verbindlichkeiten der aufgehobenen Partei oder Bewegung die Vorschriften über die Liquidation von Vermögen und Verbindlichkeiten der Handelsgesellschaften entsprechend angewandt. Stellt der Liquidator irgendwann im Verlauf der Liquidation fest, daß das Vermögen der aufgehobenen Partei oder Bewegung überschuldet ist, ist er verpflichtet, die Konkurserklärung zu beantragen. Endet die Liquidation mit einem Restvermögen, verfährt der Liquidator damit auf die in der Satzung festgelegte Weise [§ 6 Abs. 2 Buchst. b) Ziff. 9].

(5) Das Ministerium teilt das Erlöschen der Partei oder Bewegung binnen sieben Tagen nach der Löschung dem Tschechischen Amt für Statistik mit.

§ 13 Aufhebung der Partei oder Bewegung

(1) Die Partei oder Bewegung wird aufgehoben

- a) durch eigenen Beschluß, und zwar durch freiwillige Auflösung, durch Zusammenschluß mit einer anderen Partei oder Bewegung oder durch Umwandlung in eine bürgerliche Vereinigung,
- b) durch Gerichtsentscheidung über ihre Auflösung.

(2) Sofern die Satzung keine Art der Beschlußfassung über die Aufhebung der Partei oder Bewegung nach Absatz 1 Buchst. a) regelt, entscheidet darüber ihr oberstes Organ.

(3) Nach der Aufhebung der Partei oder Bewegung können ihre Organe, sofern ihre Befugnisse nicht auf einen Rechtsnachfolger oder Liquidator übergegangen sind, nur die Befugnisse, die mit der Aufhebung der Partei zusammenhängen, ausüben.

(4) Wird die Partei oder Bewegung durch Zusammenschluß mit einer anderen Partei oder Bewegung oder durch Umwandlung in eine bürgerliche Vereinigung aufgehoben, gehen ihr gesamtes Vermögen und ihre Verbindlichkeiten auf den Rechtsnachfolger über.

(5) Wird die Partei oder Bewegung durch freiwillige Auflösung aufgehoben, ist das Organ, das über die Auflösung entschieden hat, verpflichtet, gleichzeitig einen Liquidator zu ernennen. Der Liquidator teilt die Aufhebung der Partei oder Bewegung binnen fünf Tagen nach der Aufhebung der Partei oder Bewegung dem Ministerium mit.

(6) Die Partei oder Bewegung kann durch Gerichtsentscheidung über ihre Auflösung aufgehoben werden [Absatz 1 Buchst. b], wenn ihre Tätigkeit im Widerspruch zu §§ 1 bis 5 steht oder wenn auch nach Ablauf der Frist, die in der Gerichtsentscheidung über die Aussetzung der Tätigkeit der Partei oder Bewegung festgesetzt wurde, Tatsachen bestehen bleiben, derentwegen die Tätigkeit ausgesetzt wurde. In der Entscheidung über die Auflösung der Partei oder Bewegung bestimmt das Gericht gleichzeitig einen Liquidator, der keine Person sein darf, die Mitglied dieser Partei oder Bewegung ist.

(7) Besteht ein direkter Zusammenhang zwischen den Gründen für die Gerichtsentscheidung über die Auflösung der Partei oder Bewegung und dem Erwerb oder Gebrauch ihres Vermögens, kann das Gericht im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Auflösung der Partei oder Bewegung entscheiden, daß das Restvermögen, das aus der Vermögensliquidierung dieser Partei oder Bewegung stammt, in das Eigentum des Staates fällt.

§ 14 Aussetzung der Tätigkeit der Partei oder Bewegung

(1) Die Tätigkeit der Partei oder Bewegung kann durch Gerichtsentscheidung ausgesetzt werden, wenn ihre Tätigkeit im Widerspruch zu §§ 1 bis 5, § 6 Abs. 5 und §§ 17 bis 19 oder mit der Satzung steht.

(2) Während der Aussetzung der Tätigkeit kann die Partei oder Bewegung nur die Handlungen vornehmen, die auf die Beseitigung des Zustandes, der Grund für die Gerichtsentscheidung über die Aussetzung ihrer Tätigkeit gewesen ist, gerichtet sind, und zwar längstens für einen Zeitraum von einem Jahr. Bestehen die Tatsachen auch weiterhin fort, derentwegen die Tätigkeit der Partei ausgesetzt wurde, reichen die in § 15 dieses Gesetzes genannten Organe einen Antrag auf Auflösung der Partei ein.

(3) Kommt es in der festgesetzten Frist zur Beseitigung des Zustandes, der der Grund für die Aussetzung der Tätigkeit der Partei gewesen ist, entscheidet das Gericht über die Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit auf Grundlage eines Antrags der Partei oder Bewegung, ausgenommen die Wiederaufnahme der wegen der in § 6 Abs. 5 und § 18 Abs. 1 genannten Gründe ausgesetzten Tätigkeit, bei der die Tätigkeit der Partei und Bewegung als ordnungsgemäß wiederzugelassen gilt mit dem Tag, an dem die festgelegte Pflicht durch das zuständige Organ als erfüllt anerkannt wird.

§ 16

Weitere Folgen der Aufhebung einer Partei oder Bewegung oder der Aussetzung ihrer Tätigkeit legt ein besonderes Gesetz fest.

§ 16 a Gerichtlicher Schutz

(1) Betrifft ein Beschluß eines Organs der Partei oder Bewegung Tatsachen, die in der Evidenz des Ministeriums geführt werden (§§ 10 bis 12), kann ein Mitglied dieser Partei oder Bewegung binnen sechs Monaten nach der Verabschiedung dieses Beschlusses beim Kreisgericht dessen Überprüfung beantragen, wenn es ihn für gesetzeswidrig oder der Satzung widersprechend hält.

(2) Handelt es sich nicht um die Aufhebung der Partei oder Bewegung, kann der Antrag auf Überprüfung nach Absatz 1 nur gestellt werden, wenn das Schiedsorgan der Partei oder Bewegung dem Ersuchen des Mitglieds um Aushandeln einer Verbesserung nicht entsprochen hat oder darüber nicht binnen 30 Tagen nach dem Tag der Antragstellung entschieden hat.

(3) Das Gericht verfährt im Verfahren nach § 246 a, § 246 b Abs. 2 und § 246 c und nach dem Kapitel II Teil V der Zivilprozeßordnung.

(4) Das Gericht leitet dem Ministerium eine Abschrift der rechtskräftigen Gerichtsentscheidung nach Absatz 1 zu.

Wirtschaftsführung der Parteien und Bewegungen**§ 17**

(1) Die Partei oder Bewegung haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. Die Mitglieder der Partei oder Bewegung haften und bürgen nicht für die Verbindlichkeiten der Partei oder Bewegung.

(2) Parteien und Bewegung dürfen nicht in eigenem Namen Unternehmenstätigkeit betreiben.⁵

(3) Parteien und Bewegungen können eine Handelsgesellschaft oder Genossenschaft nur gründen oder sich als Gesellschafterin oder Mitglied an einer bereits gegründeten Gesellschaft oder Genossenschaft nur beteiligen, wenn ausschließlicher Gegenstand ihrer Tätigkeit ist:

- a) das Betreiben von Verlagen und Druckereien,
- b) Publikations- und Propagandatätigkeit,
- c) Organisation von kulturellen, gesellschaftlichen, sportlichen, Erholungs-, Bildungs- und politischen Veranstaltungen oder
- d) die Produktion und der Verkauf von Gegenständen, die das Programm und die Tätigkeit der entsprechenden Partei oder Bewegung verbreiten.

⁵ Gesetz Nr. 513/1991 Slg., Handelsgesetzbuch, in der Fassung der späteren Vorschriften.

- (4) Einnahmen der Parteien und Bewegungen können sein:
- a) Zuschüsse aus dem Staatshaushalt der Tschechischen Republik zur Deckung der Wahlaufwendungen,
 - b) Zuschüsse aus dem Staatshaushalt der Tschechischen Republik für die Tätigkeit der Partei oder Bewegung (im folgenden „Tätigkeitszuschuß“),
 - c) Zuschüsse aus dem Haushalt der höheren territorialen Selbstverwaltungseinheiten und der Gemeinden, wenn dies ein besonderes Gesetz bestimmt,
 - d) Zuschüsse der eigenen Mitglieder,
 - e) Spenden und Erbschaften,
 - f) Einnahmen aus der Vermietung und dem Verkauf von beweglichem und unbeweglichem Vermögen,
 - g) Zinsen von Einlagen,
 - h) Einnahmen, die durch die Beteiligung an der Unternehmenstätigkeit anderer juristischer Personen nach Absatz 3 entstehen,
 - i) Einnahmen aus der Organisation von Tombolen, kulturellen, sportlichen, Erholungs-, Bildungs- und politischen Veranstaltungen,
 - k) Kredite und Darlehen.
- (5) Die Parteien und Bewegungen führen ihre Buchhaltung nach einem besonderen Gesetz.⁶
- (6) Die Parteien und Bewegungen dürfen außerhalb der Tschechischen Republik kein Eigentum haben.

§ 18

- (1) Die Parteien und Bewegungen sind verpflichtet, dem Abgeordnetenhaus alljährlich bis zum 1. April einen Jahresfinanzbericht vorzulegen, der enthält
- a) die jährlichen buchhalterischen Nachweise nach besonderen Vorschriften,⁷
 - b) den Wirtschaftsprüferbericht über die Beglaubigung der Jahresbilanz,
 - c) eine Übersicht der Gesamteinnahmen, nach § 17 Abs. 4 untergegliedert,
 - d) eine Übersicht über die Spendenhöhe und die Spender; sofern der Wert einer Spende oder der Gesamtwert der Spenden eines einzelnen Spenders in einem Jahr 100 000 Kr übersteigt, wird bei einer natürlichen Person der Name, Nachname, Wohnsitz und Personenkennzahl des Spenders, bei einer juristischen Person ihre Bezeichnung, Sitzanschrift und die Identifikationsnummer angeführt,
 - e) eine Übersicht über den Wert des durch Erbschaft erworbenen Vermögens; übersteigt der Wert des so erworbenen Vermögens 100 000 Kr, wird der Erblasser angegeben.

⁶ Gesetz Nr. 563/1991 Slg., über die Buchhaltung.

⁷ Beispielsweise das Gesetz Nr. 563/1991 Slg.

(2) Der Jahresfinanzbericht der Partei oder Bewegung ist öffentlich; es darf in ihn eingesehen werden, und aus ihm dürfen Auszüge oder eine Abschrift oder Kopie in der Kanzlei des Abgeordnetenhauses beschafft werden.

§ 19

Spenden und andere kostenlose Leistungen dürfen die Parteien und Bewegungen vom Staat oder staatlichen Organen nicht annehmen, sofern ein besonderes Gesetz nichts anderes bestimmt.

§ 20

(1) Parteien und Bewegungen haben einen Anspruch auf staatliche Zuschüsse zu den durch Gesetz festgesetzten Bedingungen.

(2) Der Tätigkeitszuschuß umfaßt einen ständigen Zuschuß und einen Mandatzuschuß.

(3) Den Anspruch auf ständigen Zuschuß oder auf den Mandatzuschuß entsteht für die Partei oder Bewegung, die in der festgesetzten Frist (§ 18 Abs. 1) den Jahresfinanzbericht vorgelegt hat.

(4) Der Anspruch auf den ständigen Zuschuß entsteht für die Partei oder Bewegung, die in den Wahlen zum Abgeordnetenhaus wenigstens 3 % der Stimmen erhielt.

(5) Der Anspruch auf den Mandatzuschuß entsteht für die Partei, wenn bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus oder zum Senat wenigstens ein Abgeordneter oder Senator von der Kandidatenliste der Partei oder Bewegung oder für die Partei oder Bewegung von der Kandidatenliste der Koalition gewählt wurde.

(6) Der ständige Zuschuß beträgt jährlich 3 000 000 Kr. für die Parteien und Bewegungen, die in den letzten Wahlen zum Abgeordnetenhaus 3 % der Stimmen erzielt haben. Für jede weiteren begonnenen 0,1 % der Stimmen erhalten die Parteien und Bewegungen jährlich 100 000 Kr. Erzielt eine Partei oder Bewegung mehr als 5 % der Stimmen, wird der Zuschuß nicht weiter erhöht.

(7) Der Mandatzuschuß beträgt jährlich 500 000 Kr. pro Monat.

(8) Zur Feststellung des Anspruchs auf ständigen Zuschuß und die Festsetzung seiner Höhe für eine Partei oder Bewegung, die Mitglieder einer Koalition sind, ist das Abkommen über den Anteil der Koalitionsmitglieder am Wahlergebnis entscheidend. Wurde kein solches Abkommen geschlossen oder wurde es nicht in der festgesetzten Frist dem Ministerium zugestellt, wird das Wahlergebnis zu gleichen Teilen umgelegt. Die Bestimmung des Absatzes 3 bleibt unberührt. Die Parteien und Bewegungen stellen dem Finanzministerium das Abkommen über den Anteil der Koalitionsmitglieder bis zum letzten Tag der Frist für die Registrierung der Kandidatenlisten zu.

(9) Unterscheiden sich die nach Absatz 9 dem Finanzministerium zugestellten Abkommen voneinander und entsteht einer Partei oder Bewegung ein Anspruch auf ständigen Zuschuß, setzt das Finanzministerium die Auszahlung des ständigen Zuschusses für alle Koalitionsmitglieder aus; nach Beseitigung dieses Widerspruchs zahlt das Finanzministerium den ständigen Zuschuß auch rückwirkend aus.

(10) Im Jahr der Abhaltung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zum Senat wird der Jahreszuschuß für die Tätigkeit für jede Wahlperiode gesondert berechnet.

Den Parteien und Bewegungen stehen monatlich ein Zwölftel des berechneten Jahreszuschusses für die Tätigkeit zu. Im Monat der Abhaltung der Wahlen erhalten die Parteien und Bewegungen einen Zuschuß, der nach den Wahlergebnissen der Wahlperiode, die für die Partei oder Bewegung günstiger ist, berechnet wird.

§ 20 a

(1) Den Tätigkeitszuschuß zahlt das Finanzministerium auf Antrag der Partei oder Bewegung für die gesamte Wahlperiode alljährlich in zwei Halbjahresraten im nachhinein aus. Die erste Halbjahresrate zahlt es alljährlich bis zum 30. Juni und die zweite Halbjahresrate alljährlich bis zum 1. Dezember aus. Der Antrag wird für jede Rate gesondert eingereicht.

(2) Die Auszahlung des Tätigkeitszuschusses setzt das Finanzministerium aus, wenn

- a) der Jahresfinanzbericht nicht dem Abgeordnetenhaus vorgelegt wurde,
- b) der vorgelegte Jahresfinanzbericht nach Feststellung des Abgeordnetenhauses unvollständig ist oder
- c) beim Obersten Gericht ein Antrag nach § 15 gestellt wurde.

(3) Den Tätigkeitszuschuß, dessen Auszahlung nach Absatz 2 ausgesetzt wurde, zahlt das Finanzministerium auf Antrag der Partei der Bewegung auch rückwirkend aus, sofern

- a) der Jahresfinanzbericht nachträglich vorgelegt wurde und nach Feststellung des Abgeordnetenhauses vollständig ist,
- b) die Gerichtsentscheidung, durch die der Antrag auf Aussetzung der Tätigkeit der Partei oder Bewegung, ohne daß ihre Tätigkeit ausgesetzt wurde, abgewiesen wurde, Rechtskraft erlangt hat oder
- c) die Tätigkeit der Partei oder Bewegung wiederaufgenommen wurde (§ 14 Abs. 3).

(4) Über die in Absatz 2 Buchst. a) und b) genannten Tatsachen informiert das Abgeordnetenhaus das Finanzministerium spätestens zum nächsten Zahltermin für den Tätigkeitszuschuß.

(5) Das Finanzministerium regelt die Höhe für eine weitere Rate des Tätigkeitszuschusses, wenn sich im Verlauf des Jahres der Stand, der für die Bemessung der Zuschußhöhe entscheidend war, geändert hat.

Übergangs- und Schlußbestimmungen

§ 21

(1) Die Parteien und Bewegungen, die nach dem Gesetz Nr. 15/1990 Slg., über die politischen Parteien, entstanden sind oder nach demselben Gesetz als solche gelten, sind Parteien und Bewegungen im Sinne dieses Gesetzes.

(2) Die in Absatz 1 genannten Parteien und Bewegungen regeln binnen sechs Monaten nach dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes ihre Satzung nach § 6 Abs. 2 Buchst. b), § 6 Abs. 3 und 4 und legen sie in einer weiteren Frist von zehn Tagen dem nach dem Sitz der Partei oder Bewegung zuständigen Ministerium zu. Geschieht dies nicht in dieser Frist, veranlaßt das Ministerium den Antrag auf Auflösung der Partei oder Bewegung [§ 13 Abs. 1 Buchst. b)], gegebenenfalls auf Aussetzung der Tätigkeit der Partei oder Bewegung (§ 14).

§ 21 a

Beabsichtigen die Parteien und Bewegungen, die bis zum 31. Dezember 1992 auf dem Gebiet beider Republiken tätig sind und in der Slowakischen Republik registriert sind, auch weiterhin auf dem Gebiet der Tschechischen Republik tätig zu sein, stellen sie einen Registrierungsantrag nach dem vorliegenden Gesetz in einer Frist bis zum 30. Juni 1993. Geschieht dies nicht, erlischt ihr Recht, auf dem Gebiet der Tschechischen Republik tätig zu sein.

§ 21 b (aufgehoben)

§ 22 Das Gesetz Nr. 15/1990 Slg., über politische Parteien, wird aufgehoben.

§ 23 Dieses Gesetz tritt am Tag seiner Verkündung in Kraft.

Zur Notwendigkeit, kleine politische Parteien zum Gegenstand der Parteirechtswissenschaft zu machen

Arbeitstagung vom 08. Juli 1999 - Projektbericht

Prof. Dr. Martin Morlok, Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

I. Kleine politische Parteien als notwendiger Gegenstand rechtswissenschaftlicher Betrachtung

1. Vernachlässigung der kleinen Parteien

Die politische, die publizistische und auch die rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit gilt in erster Linie den größeren politischen Parteien. Das sind diejenigen, die im Parlament vertreten sind, auch in den Landesparlamenten, oder jedenfalls knapp an einer parlamentarischen Repräsentation gescheitert sind und über Jahre hin insofern handfeste politische Bedeutung haben. Dazu zählen jedenfalls SPD, CDU, CSU, GRÜNE, F.D.P., auch die PDS. Davon zu unterscheiden sind solche Parteien, die zwar den Status einer konsolidierten Partei innehaben, aber - trotz der bisweilen von ihnen erzielten Wahlerfolge bei Landtagswahlen - wegen ihres vergleichsweise geringen politischen Einflusses und ihres geringen Mitgliederpotentials kaum als relevante Faktoren wahrgenommen werden. Zugleich existiert eine Vielzahl kleiner Parteien, die, so der Eindruck des externen Beobachters, zu unstet sind und im personellen Erscheinungsbild oft nicht den Eindruck einer konsolidierten Partei machen. Nicht in Abrede zu stellen ist auch ein Faktor der Reputierlichkeit bei der Würdigung der politischen Parteien, mißliebige, radikale Positionen vertretende Parteien werden auch gern durch Nichtbeachtung bekämpft.

2. Große Zahl kleiner Parteien bei sehr begrenzten Erfolgen

Insgesamt ist festzustellen, daß es eine große Zahl kleiner politischer Parteien gibt. Das beim Bundeswahlleiter gemäß § 6 Abs. 3 PartG geführte Register weist über 120 politische Parteien auf. Weit unterhalb dieser Zahl bewegt sich die Zahl derjenigen Parteien, die an Wahlen – auch auf verschiedenen Ebenen – teilnehmen. Die Wahlzettel weisen aber immerhin noch eine beachtliche Zahl von tatsächlichen kandidierenden Parteien auf, wenn auch im Ergebnis meist nur mit geringem Erfolg.

3. Funktionale Bedeutung kleiner Parteien für die politische Ordnung

Auch wenn im Parallelogramm der politischen Kräfte kleine Parteien eine geringe Rolle spielen – auf die „Sonstigen“ entfielen bei den letzten Bundestagswahlen 5,9 Prozent, bei den letzten Landtagswahlen in Hessen 1,3 Prozent, in Niedersachsen 1,5 Prozent und in Hamburg allerdings 10 Prozent –, so sind sie gleichwohl *systematisch wichtig* für den politischen Prozeß und die politische Landschaft, nämlich für das Parteiwesen und dessen Struktur:

a) Die Rolle der kleinen politischen Parteien besteht zum ersten darin, den Zutritt zur Konkurrenz der politischen Parteien offenzuhalten, Marktzutrittschancen realiter in Anspruch zu nehmen und damit den bestehenden Wettbewerb zu beleben. Neue Ideen und Auffassungen können über neue politische Parteien in die politische Diskussion eingebracht werden.

Das institutionalisierte politische System, das wesentlich auf politische Parteien und effektiven Wettbewerb zwischen diesen setzt, braucht Offenheit, braucht die Mitwirkungen neuer Konkurrenten aus mehreren Gründen:

- ganz allgemein droht die Gefahr der *Verkrustung* der bisherigen Einflußstrukturen und damit deren einseitige Selektivität;
- eigens anzusprechen ist die Gefahr der *Kartellierung*¹, der bisher einigermaßen erfolgreichen Wettbewerber gegen neue Konkurrenten, was eben ein Faktor ist, der zu dieser Verkrustung beiträgt;
- auch neue technische und gesellschaftliche Entwicklungen können neue Probleme aufwerfen, welche die alten (erfolgreichen) Parteien nicht (rasch genug) aufgreifen;
- schließlich können auch Einstellungsänderungen und Phänomene des Wertewandels auftreten, welche von den bislang erfolgreichen Parteien nicht mit der wünschenswerten Geschwindigkeit rezipiert werden, diese mögen bei den bisherigen Erfolgsrezepten verharren.

Immer wieder gibt es Beispiele dafür, daß programmatische Innovationen und thematische Akzentuierungen über neue Parteien, auch über sogenannte „Protestparteien“, auf die politische Agenda gesetzt werden, so etwa vor einigen Jahren das Thema der Wohnungsnot durch die Erfolge der Republikaner in Berlin und Nordrhein-Westfalen.

Zwar ist es eher selten, daß kleine politische Parteien mit einem neuen (oder vernachlässigten alten) Anliegen Wahlerfolge in einem Umfang erreichen, der sie in die Vertretungskörperschaften führt. Die Wirkungsweise der offenen Parteikonkurrenz ist eher dergestalt, daß kleine Parteien relative Erfolge mit der Qualität von Achtungserfolgen erzielen, die dann Resonanz bei den bisher erfolgreichen Parteien auslösen, so daß diese sich selbst der von jenen angenommenen Themen widmen. So haben etwa verschiedene Wahlerfolge der GRÜNEN die damalige Regierungskoalition aus CDU, CSU und F.D.P. verunsichert. Nachdem durch das Reaktorunglück von Tschernobyl im April 1986 die Gefahren der Kerntechnik augenfällig geworden waren und in der Bevölkerung starke Beachtung fanden, fürchtete die damalige Regierung und die sie tragende Parlamentsmehrheit für die anstehende Landtagswahl in Niedersachsen das Schlimmste, auch im Hinblick auf die bevorstehenden Bundestagswahlen 1987 sollte der Opposition auf diesem Feld das Wasser abgegraben werden. Deswegen wurde im Juni 1986 ein Bundesumweltministerium (u.a. mit der Zuständigkeitsbezeichnung „für Reaktorsicherheit“) eingerichtet. Die personelle Besetzung mit Walter Wallmann war nicht gerade ein Ausdruck umweltpolitischen Engagements (der bereits damals gehandelte Klaus Töpfer sollte erst später zum Zuge kom-

¹ S. dazu H. H. v. Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 343 ff. im Anschluß an die Erhebungen und Konzeptualisierung von R. S. Katz/ P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, 1995, 5 ff.; (dies.), Party Organizations, 1992. Wenn diese Befunde zutreffen, wird es geradezu zu einem demokratischen Gebot, die Kartelle durch eine Forcierung der Chancengleichheit zu gefährden.

men)²; die Bedeutung der Umweltpolitik wurde dafür umso stärker symbolisch herausgestellt – u.a. durch die Plazierung des neuen Ministers in der ersten Reihe der Regierungsbank³. Die Konkurrenzangst oder besser und präziser, die Furcht vor einem zunehmenden Erfolg der Konkurrenz setzt die Anliegen kleiner Parteien also – und zwar prominent – auf die politische Tagesordnung.

b) Kleine politische Parteien sind aber auch wichtig für das *interne* Geschehen in den politischen Parteien. Die Existenz kleiner Parteien und die nicht allzu fern liegende Möglichkeit, mit kleinen Parteien auch Erfolge zu erzielen, dient der *Offenhaltung der innerparteilichen Kommunikation* und damit der innerparteilichen Demokratie. Wenn kleine Parteien eine nicht gänzlich aussichtslose Chance auf gewissen Erfolg in der Öffentlichkeit und bei den Wählern haben, so stärkt das insofern die innerparteiliche Offenheit und Bereitschaft, auf abweichende Positionen einzugehen, als innerparteiliche Dissidenten eine realistischere Drohung aussprechen können, für den Fall, daß sie in der bisherigen eigenen Partei nicht erhört werden, zur (bislang kleinen) Konkurrenz überzuwechseln oder eine eigene Partei zu gründen. Mit den Kategorien von Albert O. Hirschman formuliert: Je aussichtsreicher die „exit option“ ist, um so mehr stärkt dies die „voice option“⁴. Die einigermaßen aussichtsreiche Existenz und Existenzmöglichkeit kleiner politischer Parteien befördert also die innerparteiliche Demokratie.

c) Die Offenheit des politischen Systems – und damit die Lernfähigkeit des politischen Systems und der Gesellschaft überhaupt – werden also gestärkt durch die Existenz und die Chancen kleiner politischer Parteien, selbst eigene politische Erfolge zu erzielen. Sie sind ein wirksames Mittel, um die politische Programmatik anzureichern, um neue Forderungen: entweder dadurch, daß sie selbst zu politischen Erfolgen kommen oder dadurch, daß die (größeren) Konkurrenzparteien Teile ihrer politischen Programmatik in den eigenen Zielkatalog aufnehmen.

d) Diese Wertschätzung kleiner politischer Parteien, die auch auf das Schlagwort einer „fleet in being“ gebracht werden kann, bedeutet nicht, daß sie das ausschließliche Mittel sind, um das Parteiwesen effektiv zu erhalten. Ein anderes Mittel, als die Konkurrenz zwischen den Parteien zu stimulieren, besteht in den Instrumenten der *direkten Demokratie*. Auch Volksinitiativen und Volksentscheide können dazu beitragen, daß der über die (etablierten) politischen Parteien laufende politische Prozeß aufnahmebereit bleibt für neu auftauchende Interessen und Überlegungen, daß eine spezifische Selektivität des Parteiensystems und seiner bisherigen Gestalt bekämpft werden kann durch alternative Mittel der Einflußnahme auf die Politikgestaltung. Dabei darf auch eine mögliche Wechselbeziehung

² Zur Geschichte der Einrichtung eines Bundesumweltministeriums s. J. Gros, „Die Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und die Ministerberufung 1986 – Entscheidungen im Bundeskanzleramt, in: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung: Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982 – 1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- u. Umweltpolitik, Berlin 1998, S. 351 ff.

³ J. Gros, a.a.O., S. 358 f.

⁴ A. O. Hirschman, *Abwandlung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmen, Organisationen und Staaten*, Tübingen 1974.

zwischen politischen Parteien und Bürgerbegehren in Anschlag gebracht werden, auch die direkte Demokratie braucht Trägerorganisationen; Parteien können hierbei eine wichtige Rolle spielen, ggf. auch kleine Parteien.

e) Schließlich auch ein Wort zur möglichen Funktion kleiner Parteien als Auffangbecken für ein politisches Protestpotential, das diffus sein mag, jedenfalls in sich stark heterogen. Auch querulatorische Neigungen können in kleinen Parteien einen Ort finden, in dem ihnen in anerkannter institutionalisierter Weise ein Betätigungsfeld gegeben wird. Eine realistische Betrachtung wird diese Funktion nicht gänzlich in Abrede stellen: Eine systemkonforme Äußerungsmöglichkeit für politische Anliegen und für Politikziele zu bieten, die jenseits des politischen „mainstream“ sind. Die hier skizzierte Auffangfunktion politischer Handlungsmöglichkeiten kann sich nur realisieren, wenn neben die einigermaßen realistische Chance des Erfolgs hin und wieder jedenfalls auch tatsächliche Erfolgserlebnisse treten.

4. Aufgaben der Rechtswissenschaft gegenüber den kleinen Parteien

a) Die Parteiendemokratie stellt eine Wettbewerbsordnung dar⁵. Die Funktionserfüllung des Parteiensystems und damit der parlamentarischen Demokratie unseres Zuschnitts überhaupt hängt ab von einem wirksamen Wettbewerb zwischen den politischen Konkurrenten. Das setzt mindestens zweierlei voraus:

- einmal die Offenheit des Wettbewerbs im Sinne der *Zutrittsfreiheit* für neue Wettbewerber;
- zum anderen die „*Erfolgsoffenheit*“ in dem Sinne, daß nicht von vornherein feststeht, wer bei den nächsten Wahlen zu den Gewinnern zählen wird. Die *Chancengleichheit* aller Wettbewerber ist also hierfür notwendig.

Wettbewerbstheoretisch gesehen treten die vom Wettbewerb erhofften Effekte nicht nur dann ein, wenn die Konkurrenz zwischen existierenden Wettbewerbern lebhaft ist, sondern bereits dann, wenn *potentiell* neue Wettbewerber auftreten können und die derzeit existierenden und erfolgreichen Akteure bedrängen können, wenn also die Marktzutrittsschranken niedrig gelegt sind.

b) Das Parteienrecht ist im Blick auf diese Aufgabe damit Wettbewerbsrecht. Zu seinen zentralen Instrumenten gehören die Gründungsfreiheit (Art. 21 I 2 GG), die politische Handlungsfreiheit, die in dem einschlägigen Grundrecht i.V.m. Art. 21 I GG anzusiedeln ist, und die Chancengleichheit aller parteipolitischen Anstrengungen.

Diese Chancengleichheit ist einmal auf der Ebene der Parteien auszugestalten, zum anderen aber auch auf derjenigen der einzelnen Bürger – für ihre parteipolitischen Aktivitäten. Wenn damit der letzte Bezugspunkt des Parteienrechts der einzelne Bürger ist, so führt dies zu einer „abgestuften Chancengleichheit“⁶, welche die Konkurrenzbedingungen kleiner Parteien schmälert. Aus Gründen der Offen-

⁵ Dazu und m.w.N. M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.) Grundgesetzkommentar, Art. 21 Rn. 26, 47, 72 ff.

⁶ Dazu m.w.N. Morlok, Art. 21 Rn. 74 ff., 81 ff.

haltung des politischen Wettbewerbs darf aber die Abstufung gemäß dem Bürgerzuspruch seinerseits wieder abgeschwächt werden zugunsten der kleinen Parteien: Das Verfassungsziel eines effektiven Parteienwettbewerbs - im Hinblick hierauf insbesondere auch tatsächlich in Anspruch nehmbar Markttrittsmöglichkeiten - rechtfertigt eine gewisse Besserbehandlung kleiner Parteien, allerdings gilt dies nur bei der Vergabe staatlicher Leistungen, nicht beim Genuß von Rechten⁷. Diese relative Bevorzugung kleiner Parteien kommt in der Formel vom „erforderlichen Mindestmaß“ in § I PartG gut zum Ausdruck.

c) Nach all dem ist es eine notwendige Aufgabe der Parteirechtswissenschaft, sich auch um die kleinen politischen Parteien zu kümmern. Wenn schon die Öffentlichkeit sie eher stiefmütterlich behandelt, wenn es nicht gerade um Skandalberichterstattung geht, so soll wenigstens die Rechtswissenschaft ihre Aufmerksamkeit gleichmäßiger verteilen und sich nicht am Publikumserfolg orientieren. Auch um der Gefahr von Kartellierungsprozessen der etablierten politischen Parteien zu begegnen, ist eine ausdrückliche Aufmerksamkeit auf die kleinen politischen Parteien geboten. Dies auch deswegen, weil es oft vom Meinungsklima her naheliegen mag, randständige politische Parteien links oder rechts liegenzulassen, sozusagen die Aufmerksamkeit nach Maßstäben politischer Korrektheit zu vergeben – das kann und darf nicht die Vorgehensweise der Wissenschaft sein. Das Niederhalten der Konkurrenz durch Verschweigen und Ignorieren ist schon gar keine Handlungsrichtlinie für die Wissenschaft vom Parteienrecht. Auch kann eine Aufmerksamkeit der Wissenschaft für die Probleme der kleinen politischen Parteien dazu beitragen, der Gefahr von „Entscheidungen in eigener Sache“ derjenigen Parteien, die an der Macht sind, zu bekämpfen. So können die von den parlamentarisch vertretenen Parteien aufgestellten Hürden nach den Erfahrungen der kleinen Parteien sehr viel höher sein, als man sich dies gemeinhin vorstellt: Zu denken ist hier etwa an Regelungen, die darauf zielen, nur ernst gemeinte Kandidaturen zuzulassen – insbesondere an wahlgesetzliche Unterschriftsquoren⁸. Für die juristische Betrachtung ist damit die Frage nach ihrer Verhältnismäßigkeit aufgeworfen, für die wettbewerbstheoretische Betrachtung geht es um die Wettbewerbszuitrittsschranken und um die tatsächliche Möglichkeit, diese auch zu überwinden.

Die Gebotenheit fairer Wettbewerbschancen kleiner Parteien gibt also auch Anlaß, rechtspolitisch den existierenden Normenbestand auf den Prüfstand zu stellen und die bestehende Auslegungspraxis zu diesen Bestimmungen einer Kontrolle zu unterziehen.

Dazu ist eine Bestandsaufnahme von Problemen geboten, mit denen sich die kleinen Parteien im Wettbewerb konfrontiert sehen.

⁷ S. dazu *Morlok*, a.a.O. Art. 21 Rn. 88 f.; *A. Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998.

⁸ S. dazu die Problementfaltung bei *J. Lege*, Unterschriftsquoren zwischen Parteienstaat und Selbstverwaltung: Die Rechtsprechung zum kommunalen Wahlvorschlagsrecht, Berlin 1996.

II. Konkrete Probleme kleiner politischer Parteien - Tagungsergebnisse

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der FernUniversität Hagen veranstaltete am 8. Juli 1999 eine Arbeitstagung mit dem Ziel, die in der tagtäglichen Praxis auftretenden Schwierigkeiten kleiner politischer Parteien zu analysieren, um anhand dessen deren Ursachen lokalisieren und mögliche Lösungsansätze entwickeln zu können.

Zur Herstellung des hierzu erforderlichen Austauschs von Wissenschaft und Praxis wurden Einladungsschreiben an zahlreiche (124) politische Parteien verschickt. Die Resonanz war allerdings verhalten: es gingen insgesamt 17 Rückmeldungen ein, wobei einige ausführliche Stellungnahmen zu den angesprochenen Problemkreisen enthielten. Teilgenommen haben schließlich Vertreter von 12 kleinen Parteien.

Der Tagungsverlauf gliederte sich in drei Abschnitte, von denen der erste vornehmlich der Offenlegung von Schwierigkeiten bei der Parteigründung und der Wahlzulassung gewidmet war, der zweite Organisations- und Gleichbehandlungsfragen zum Gegenstand hatte und der dritte die Schiedsgerichtsbarkeit und Finanzierung kleiner Parteien näher beleuchtete.

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse dieser Tagung erwiesen sich im Verlauf der Diskussion als überwiegend allen kleinen Parteien gemeinsame Probleme und Schwierigkeiten.

1. Kleine Parteien vermeiden die Eintragung ins Vereinsregister, da das Amtsgericht bei der Prüfung der Satzung als Voraussetzung der Eintragung wesentlich höhere Anforderungen stellt, als z.B. der Bundeswahlleiter bzw. der Bundeswahlausschuß, der für die Anerkennung als Partei im Sinne des § 33 BWahlO allein die Vorlage einer den Minimalanforderungen des Parteiengesetzes genügenden Satzung ausreichen läßt.
2. Auch die Finanzämter stellen insgesamt höhere Anforderungen an die Parteieigenschaft als der Bundeswahlleiter. Sie entwickeln offenbar eigene Kriterien dafür, ob der Antragsteller eine als gemeinnützig anzuerkennende Partei ist. Welche Anforderungen konkret gestellt werden, wird nicht offengelegt. Zur Ermittlung der in § 2 PartG geforderten Ernsthaftigkeit der Zielsetzung als Voraussetzung der Parteieigenschaft wurden allerdings schon vereinzelt bestimmte Daten wie Geldeingänge und Kapitalstärke, Mitgliederzahlen, Zahl der Wahlveranstaltungen, Werbungsumfang insgesamt abgefragt.
3. Problematisch erweist sich für kleine Parteien häufig die Eröffnung von Konten im Namen der Partei sowie die Einrichtung von Daueraufträgen etc. bei Banken und Sparkassen. In erster Linie bestehen Probleme der Banken hinsichtlich einer evtl. Haftung der Partei. In der Regel werden deshalb Konten im Namen einzelner Partei-/ Vorstandsmitglieder eröffnet, die dann persönlich als Kontoinhaber haften. Je detaillierter die Finanzsatzung gehalten ist, desto eher sind die Banken bereit, die Partei als solche als Vertragspartner anzuerkennen. Jedenfalls immer vorzulegen sind das Protokoll der Vorstandswahl und eine Vollmacht des Vorstands zur Kontoeröffnung. Aber auch dann wird teilweise eine zusätzliche persönliche Haftung eingefordert. Als praktikabel erweist es sich, das Konto im Namen des Vorstandsvorsitzenden einzurichten, der dann gegen-

über der Bank haftet, dem gegenüber aber aufgrund einer entsprechenden Satzungsregelung die Partei haftet.

4. Mitgeteilt wurde auch, daß Banken mitunter die Vorlage einer schriftlichen Betätigung der Parteieigenschaft verlangt haben. Tatsächlich erstellt der Bundeswahlleiter auf Wunsch entsprechende offizielle, gesiegelte Bestätigungen des Inhalts, daß die Parteieigenschaft gegeben ist.⁹

Für die Erteilung einer solchen Bescheinigung fehlt zwar eine rechtliche Grundlage, eine solche wurde aber für wünschenswert gehalten. Weitergehend wurde befürwortet, eine zentrale Institution mit der Anerkennung der Parteieigenschaft mit verbindlicher Wirkung sowohl gegenüber Privaten als auch gegenüber Hoheitsträgern zu betrauen. Insbesondere hinsichtlich der uneinheitlichen Praxis der Finanzämter könnte dies zu einem höheren Maß an Rechtssicherheit und Gleichbehandlung führen.

5. Ein Defizit an Transparenz und das Fehlen einheitlicher Beurteilungskriterien wurde auch in Hinblick auf das Verfahren des Bundeswahlausschusses gemäß §§ 18 BWG, 33 BWO beklagt. Nicht hinreichend offengelegt werde, welche Anforderungen der Bundeswahlausschuß zur Anerkennung der Parteieigenschaft im Sinne von § 18 Abs. 2 Satz 1 BWG an die Parteien stellt. Ein gesetzlicher oder in sonstiger Weise schriftlich fixierter Kriterienkatalog existiert insoweit nicht. Dies erschwert es den Parteien, das Erfüllen der faktisch vom Bundeswahlausschuß entwickelten und angewandten Anerkennungskriterien sicherzustellen. Ein schriftlich fixierter Kriterienkatalog wurde demzufolge ebenso gefordert wie eine Pflicht zur schriftlichen inhaltlichen Begründung einer Ablehnungsentscheidung.

Als zufällig oder sogar schikanös wurde die Verfahrensweise hinsichtlich der Prüfung der eingereichten Unterlagen durch den Bundeswahlleiter empfunden. Eventuelle Mängel wurden so spät gerügt, daß eine Heilung des Mangels vor der Wahl nicht mehr möglich war. Deshalb wurde angeregt, für die Prüfung der Unterlagen zwingende Fristen einzuführen, die eine rechtzeitige Behebung des festgestellten Mangels ermöglichen.

Die dargelegte Kritik ist unter dem Aspekt von besonderem Interesse, daß die Einhaltung des Verfahrens nach §§ 18 BWG i.V.m. 33 BWO jedenfalls vor der Wahl nicht rechtlich durchsetzbar ist.

6. Erhebliche praktische Schwierigkeiten ergeben sich bei der Sammlung, Einreichung und Prüfung von Unterstützungsunterschriften bzw. Unterschriftenlisten. Diese resultieren einerseits daraus, daß die rechtlichen Anforderungen relativ hoch sind, andererseits begründen sie sich aus rein tatsächlichen Gegebenheiten, etwa Inkompetenz oder Ignoranz von zuständigen Behörden bzw. ihrer Mitarbeiter.

⁹ Gemäß einer Nachfrage beim Bundeswahlleiter besteht der Nachweis allein in der Angabe der gewählten Vorstandsmitglieder nebst Bestätigung, daß die für eine Anerkennung der Parteieigenschaft erforderlichen Unterlagen bei ihm hinterlegt sind.

7. Für die Kandidatenaufstellung bedarf es pro Wahlkreis mindestens 3 Mitglieder, die dann den Wahlkreisbewerber wählen/aufstellen können. Dies ist für einige kleine Parteien in sehr weitläufigen Wahlkreisen fast schon unmöglich.
8. Die Bindung der Parteimitglieder an den „Ortsverein“ bzw. die gemeinderechtlichen Stadtgrenzen ist insofern ein Problem, als daß viele Mitglieder eine größere Bindung an andere Gemeinden (im Grenzbezirk z.B.) haben und in dem ihnen zugeordneten Ortsverein nicht mitarbeiten (wollen).
9. Die Geheimheit von Wahlen wird von den Parteien teilweise durch vorbereitete und nummerierte Wahlzettel sichergestellt, um Manipulationen auszuschließen. Zum Teil werden allerdings auch keinerlei diesbezügliche Vorkehrungen getroffen. Um Formfehler bei der Wahl der Kandidaten auszuschließen richten sich einige Parteien nach der vom Landeswahlleiter bezüglich der richtigen Durchführung von Mitgliederversammlungen ausgegebenen Formulare.
10. Einige Satzungen enthalten die Regelung, daß für jede Abstimmung (auch bei Wahlen und insb. auch bei der Kandidatenaufstellung) die eigene Stimme auf ein anderes Mitglied übertragen werden kann, daß dann das Stimmrecht gebunden an die Weisung des Übertragenden ausübt, wobei auf jedes abstimmende Mitglied nur eine weitere zusätzliche Stimme übertragen werden kann.
11. Wird in einer Sitzung die Beschlußfähigkeit festgestellt oder ist diese offensichtlich, hat sich in der Praxis die in dieser Absolutheit im Hinblick auf die besondere Bedeutung der Mitgliederversammlung und das Mitwirkungsrecht der Mitglieder bedenkliche Vorgehensweise etabliert, nach einer gewissen Wartezeit trotzdem zu entscheiden, abzustimmen bzw. zu wählen. Ist in der Satzung ein Beschlußfähigkeitsquorum vorgesehen, so wird diese Grundentscheidung dadurch unterlaufen, daß keine erneute ordnungsgemäße Einladung mit dem Warnzwecken dienenden Hinweis erfolgt, daß auch bei Nichterreichen des Beschlußfähigkeitsquorums entschieden werden kann.

Zwar handelt es sich insoweit nicht um bis ins letzte geklärte Rechtsfragen, als maßgeblich ist aber wohl zu erachten, daß sich ein Mitglied, wenn es seine Entscheidung über den Besuch einer Mitgliederversammlung trifft, darüber im klaren ist, daß auch bei einer sehr geringen Anwesenheitszahl eine verbindliche Entscheidung getroffen werden kann. Enthalten daher die Satzung oder die Geschäftsordnung - soweit sie allen Mitgliedern in angemessener Form zur Kenntnis gebracht wurde - eine entsprechende Wartezeitregelung, die dann allerdings im Widerspruch zur Beschlußfähigkeitsregelung steht, so ist mit der Rechtsprechung staatlicher Gerichte zur diesbezüglichen Praxis bei Mitgliederversammlungen von Vereinen und bei Wohnungseigentümergebäuden davon auszugehen, daß trotz bestehender Widersprüchlichkeit den Warnzwecken genüge getan ist. Desgleichen gilt für die bereits mit der ersten Einladung versandte „zweite Einladung“, soweit ihr genaue Angaben hinsichtlich Ort, Zeit und Inhalt der zweiten Versammlung zu entnehmen sind. Der Wechsel der Räumlichkeiten oder die Entscheidung vor Ablauf der mitgeteilten Wartezeit sind ebenso unzulässig wie eine Erweiterung der Tagesordnung u.ä.

12. Hinsichtlich einer oftmals festgestellten einseitig „Groß-Parteien“-freundlichen Verteilung von Plakatflächen und Zuweisung von Infostand-Standorten unter Berufung auf „Gewohnheitsrecht“ wurde angeregt, die Verteilung entweder nach der Reihenfolge der Anmeldung oder durch Losverfahren vorzunehmen.
13. Kleine Parteien sind wegen geringer Einnahmequellen meist in ihrem Handlungsspielraum begrenzt. Das erweist sich dann als problematisch, wenn sie durch bestimmte Belastungen zu den großen Parteien überproportional betroffen werden. So etwa durch im Wahlkampf anfallende Gebühren, wie z.B. Sondernutzungsgebühren für Infostände. Auch die Beauftragung eines Wirtschaftsprüfers für die Erstellung des Rechenschaftsberichts stellt eine gravierende Hürde dar. Darüber hinaus wird kleinen Parteien die Durchsetzung ihrer Rechte dadurch erschwert, daß ihnen keine Prozeßkostenhilfe bewilligt werden kann. Insoweit wurde eine Ausnahmeregelung angeregt. Auch wurde gefordert, die für die Zeit während des Wahlkampfes bestehende Gebührenfreiheit auf einen größeren Zeitraum vor der Wahl auszuweiten. Dies wäre insbesondere auch für die Phase von Bedeutung, in der Unterstützungsunterschriften gesammelt werden.
14. Der Medienzugang kleiner Parteien leidet unter dem vielerorts bestehenden Monopol von Bezirks-/ Stadtzeitungen, die teilweise sogar die Aufnahme von Annoncen, auch gegen Entgelt, ablehnen, oftmals nur Bundestagsparteien berücksichtigen, gar nicht über Parteien berichten oder die Berichterstattung mit einem Hinweis auf die Erwähnung einer Partei im Verfassungsschutzbericht ablehnen.
15. Schiedsgerichte können, vor allem auch wegen der parteiengesetzlichen Inkompatibilitätsregelung, in der Regel nicht (ordnungsgemäß) besetzt werden, da die geringe Zahl an Mitgliedern und die geographische Separation die Bereitschaft zur Übernahme solcher Ämter stark beeinträchtigen.

III. Fazit

In der Bilanz ist somit festzustellen, daß es neben den Schwierigkeiten, die sich aus einem geringen Mitglieder- bzw. Wählerpotential sowie dem damit regelmäßig verbundenen Mangel an Ausstattung und öffentlicher Aufmerksamkeit notwendig ergeben, auch Bereiche gibt, in denen eine stärkere Berücksichtigung der Interessen kleinerer politischer Parteien zu erwägen ist.

Hinsichtlicher dieser Bereiche gilt es, unter Berücksichtigung der damit verbundenen tatsächlichen und rechtlichen Konsequenzen, konkrete Änderungsmöglichkeiten zu entwickeln. Auf entsprechende Konzeptionen richten sich die weiteren Bemühungen des Instituts.

Das Parteienrecht im europäischen Vergleich

Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Europäischen Union, der europäischen Unionsordnung und ausgewählter Beitrittskandidaten

- Projektbericht und Arbeitstagung vom 5. November 1999 -

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Vorsitzender des Kuratoriums und Prof. Dr. Martin Morlok,
Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht hat sich im Frühjahr 1999 dazu entschlossen, nach nunmehr fast zehn Jahren den ersten Band der Reihe „Schriften zum Parteienrecht“ zu überarbeiten und in einer zweiten Auflage zu publizieren. Bereits der damalige Titel „Parteienrecht im europäischen Vergleich – Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft“ läßt erkennen, daß es sich hierbei nicht lediglich um eine Neuauflage handeln kann, sondern daß die Entwicklungen der letzten zehn Jahre eine umfangreiche Überarbeitung und Erweiterung des Bandes erforderlich machen. Diese Entwicklungen, ihre Bedeutung und ihr Ausmaß für eine wissenschaftliche Neubearbeitung des vergleichenden europäischen Parteienrechts, die Beweggründe für eine Neubearbeitung zu diesem Zeitpunkt sowie die weitreichenden Herausforderungen mit denen sich das Institut und die mitwirkenden Autoren konfrontiert sehen und die es rechtfertigen von einem Projekt zu sprechen, sollen im folgenden kurz vorgestellt werden.

Zugleich wird über die Arbeitstagung der mitwirkenden Autoren vom 5. November 1999 berichtet, die quasi der „offizielle Startschuß“ für das Projekt war.

I. Bedeutung des Projekts

Demokratie hat Voraussetzungen. Dazu zählen nach aller Erfahrung – mindestens in nicht ganz kleinen Gesellschaften – auch politische Parteien. Deren Arbeit verlangt ihrerseits einen rechtlichen Rahmen, um einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen ihnen herzustellen. Parteienrecht zählt also (ebenso wie das Wahlrecht oder das Parlamentsrecht) zu den Funktionsvoraussetzungen einer Demokratie. Erst entwickelte und wohl etablierte Strukturen der gesellschaftlichen Einflußnahme auf die staatlichen Steuerungsinstanzen (und also: eine taugliche Parteirechtsordnung) gewährleisteten die Lernfähigkeit einer Gesellschaft in einer turbulenten und sich immer schneller wandelnden Welt. So betrachtet ist ein entwickeltes Parteienrecht, welches die Wahrnehmungsfähigkeit und Beeinflußbarkeit der staatlichen Regulierungsinstitutionen für die gesellschaftlichen Bedürfnisse sicherstellt, auch zum Effektivitätsfaktor einer Gesellschaft geworden.

Die demokratischen Institutionsmuster in den verschiedenen Staaten – und demgemäß auch das Parteienrecht – stehen nicht nur tatsächlich nicht mehr in nationaler Isolierung nebeneinander, sondern sie interagieren zunehmend und sie konkurrieren miteinander. In dieser Situation können sie angesichts ähnlicher Strukturen und Probleme viel voneinander lernen, und sie versuchen dies auch unter dem Gesichtspunkt eines Wettbewerbs der institutionellen Ordnungen. Die politikwissenschaftliche und die

rechtswissenschaftliche Arbeit müssen sich demzufolge zunehmend dem Vergleich zuwenden. Komparative Studien sind zur Verbreiterung der eigenen Perspektive und damit zur Weiterentwicklung der eigenen Konzepte und mithin letztlich der eigenen Institutionen dringend angeraten.

Der europäische Einigungsprozeß hat ein mehrstufiges System der politischen Entscheidungsebenen hervorgebracht; mindestens auf nationaler und auf europäischer Ebene gibt es politische Systeme im Sinne von Institutionen der Herstellung verbindlicher Entscheidungen. Auch die europäische Ebene bedarf effektiver Einflußstrukturen, auch diese braucht deswegen politische Parteien, welche die Interessenvermittlung zu den europäischen politischen Instanzen betreiben, wie Art. 191 EGV anerkannt hat. Angesichts der Besonderheiten eines politischen Mehrebenensystems geht es dabei nicht ohne die Verflechtung der demokratischen Prozesse auf den verschiedenen Ebenen. Die Entwicklung der Demokratie in Europa hat deswegen als wichtiges Ziel die Klärung und Weiterentwicklung der politischen Institutionen sowohl in den Mitgliedstaaten wie in den Gemeinschaftsinstitutionen in Richtung eines *integrierten* demokratischen politischen Prozesses der Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung. Dies verlangt die Entwicklung von Elementen eines gemeineuropäischen Parteienrechts – das freilich auch den Besonderheiten der jeweiligen nationalen Rechtskulturen Rechnung zu tragen hat. Sowohl die gemeinsamen Grundsätze wie auch die Besonderheiten der nationalen Rechtskulturen sind herauszuarbeiten und in wechselseitiger Abstimmung miteinander fortzuentwickeln (s. Art. 6 EUV).

Ziel unserer Untersuchung ist es, zunächst den Ist-Zustand des Parteienrechts in den untersuchten Ländern zu erheben. Dabei sollen auch „weiche“ Faktoren, die für die Wirklichkeit einer politischen Ordnung von wesentlicher Bedeutung sind, insbesondere also die politische bzw. die rechtliche Kultur mit in den Blick genommen werden. Diese Erhebung eines Inventars der parteirechtlichen Instrumente, aber auch der leitenden Konzepte des Parteienrechts soll dann vergleichend theoretisch aufbereitet und ausgewertet werden. Damit soll einmal die Arbeit in den einzelnen Mitgliedstaaten befruchtet werden, auch in rechtspolitischer Hinsicht; zum anderen soll aber auch die Parteienrechtsentwicklung (und damit auch die Entwicklung der politischen Parteien und ihrer Tätigkeiten im europäischen Maßstab) vorangetrieben werden: durch die Herausdistillation gemeinsamer parteirechtlicher Grundsätze einerseits, nationaler Besonderheiten andererseits; schließlich dient der breite Materialfundus der Erprobung der vorhandenen wissenschaftlichen Konzepte und ihrer Fortentwicklung.

II. Das Konzept und die Planung der Untersuchung

Deswegen möchten wir eine großangelegte Studie über das Parteienrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unternehmen. Die bisherige Arbeit des Instituts für Parteienrecht in Hagen erlaubt es, auf weitreichenden Erfahrungen aufzubauen. Zu nennen ist insbesondere die rechtsvergleichende Studie „Parteienrecht im europäischen Vergleich – Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft – Baden-Baden 1990“. Ihr lag ein in Hagen entwickelter einheitlicher Fragebogen zu Grunde, der den einzelnen Länderreferenten als Rahmen diente und die Vergleichbarkeit der Referate gewährleistete. Hinzu kam ein umfassender Beitrag zum Ge-

genstand und zur Methode der Rechtsvergleichung sowie der eigentliche Rechtsvergleich des europäischen Parteienrechts.

Für eine Homogenisierung auf europäischer Ebene ist ein europäischer Konsens über demokratische und parteirechtliche Standards zwingend nötig. Dies wird bestätigt durch die Erklärungen der Staats- und Regierungschefs des Kölner Gipfels, 1999, die als vordringliches Ziel im Rahmen der politischen Agenda der EU die Arbeit an den Regeln der Politik und der Demokratisierung innerhalb der EU ansahen.

Im Blick auf die politische und gesellschaftliche Entwicklung Europas kann die vergangene Dekade ohne Übertreibung als epochal bezeichnet werden. Die Demokratiebewegungen in den osteuropäischen Staaten, die Auflösung des Warschauer Paktes, die Wiedervereinigung Deutschlands, die Kriege im ehemaligen Jugoslawien, die Entstehung neuer Staaten in Europa und die Erweiterung der EU seien hier nur schlagwortartig genannt. Dies alles blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Parteienlandschaft in den Staaten Europas und führte sukzessive zu erheblichen Veränderungen und Weiterentwicklungen der Parteienrechtswissenschaft ebenso wie der Parteienrechtspraxis.

Aus diesen Gründen kann das Projekt nicht lediglich in einer Überarbeitung und Aktualisierung des Erstwerkes bestehen, wie es vielleicht in historisch weniger bewegten Zeiten ausreichend gewesen wäre. Allein durch den Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur EU wäre eine erhebliche Erweiterung einer parteirechtsvergleichenden Darstellung unerlässlich.

Hinzu kommt eine wesentliche Innovation; die Entwicklung der *europäischen* politischen Parteien.

Im Hinblick auf die weiteren Staaten, welche die Mitgliedschaft anstreben, scheint es uns geraten, bereits heute einen engeren Kern von Beitrittskandidaten mit in den Kreis der Untersuchung aufzunehmen, nämlich Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Die Berücksichtigung gerade dieser Staaten ist vor dem Hintergrund ihrer Vorbereitung auf den Beitritt zur EU, im Rahmen einer angestrebten Vertiefung der wissenschaftlichen Beziehungen zwischen der Union und diesen Ländern unabdingbar. Da es sich um ein rechtsvergleichendes Projekt handelt, würde eine Einbeziehung dieser Staaten nicht nur einen Beitrag zu ihrer Integration in die EU leisten, sondern darüber hinaus einen wechselseitigen Erfahrungsaustausch und eine langfristige Fortentwicklung der Parteienrechtskultur ebenso wie der parteirechtlichen Praxis, für die Mitgliedstaaten, die Beitrittsländer wie auch die EU selbst zur Folge haben.

Das Projekt würde im Bereich des Parteienrechts als einem wesentlichen Element der parlamentarischen Demokratie einen Dialog in Gang setzen bzw. intensivieren, der insbesondere für die jungen Demokratien der osteuropäischen Staaten und deren weiterer Stabilisierung, aber auch für die EU selbst angesichts des vielfach beklagten Demokratiedefizits zu einer verbesserten Gestaltung von Politik und Recht beitragen könnte und somit eine demokratiefördernde Bedeutung hätte. Um die Erträge

dieses Projekts einer internationalen Öffentlichkeit zugänglich machen zu können, soll der Band zudem nicht nur in deutscher, sondern auch in englischer Sprache veröffentlicht werden, denn hierfür bestand schon für das Erstwerk eine, sogar über Europa hinausgehende, große Nachfrage.

III. Erste Autorensitzung am 5. November 1999 in Hagen

Von den Mitarbeitern des Instituts für Parteienrecht unter der Federführung von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos wurde der Fragebogen und der Gliederungsplan der ersten Auflage für die neue Auflage völlig überarbeitet und zu einer ersten Diskussionsgrundlage zusammengefaßt. Dieser erste neue Entwurf des Gliederungsplanes wurde allen Autoren zur Vorbereitung auf die erste Autorensitzung am 5. November 1999 in Hagen zugesandt.

An dieser Autorensitzung nahmen folgende Referenten teil:

Ben Fayot, MEP (Länderreferat: Luxemburg), Prof. Dr. Christodoulos Giallouridis (Zypern), Prof. Dr. Constance Grewe (Rechtsvergleich), Dr. Andreas Hollstein (Estland), Prof. Dr. Martin Morlok (Rechtsvergleich), Prof. Dr. Paolo Ridola (Italien), Prof. Dr. Dian Schefold (Rechtsvergleich), Dr. Vojtech Simicek (Tschechien), Prof. Dr. Manfred Stelzer (Österreich), Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, MEP, (Europäische Politische Parteien), Prof. Dr. Mirosław Wyrzykowski (Polen).

In der Arbeitssitzung wurde mit den anwesenden Autoren zunächst das Grundkonzept des Projektes intensiv diskutiert. Ein langer Diskussionspunkt war vor allem die Problematik der Eingrenzung der an der Neuauflage zu beteiligenden Staaten. Einig war man sich darüber, die seit der ersten Neuauflage neu beigetretenen Mitgliedsländer Österreich, Schweden und Finnland mit aufzunehmen. Kontrovers erörtert wurde sodann die mögliche Aufnahme von Beitrittskandidaten in die zweite Auflage. Alle in Betracht kommenden Beitrittskandidaten mit in eine neue Auflage zu integrieren, ist sowohl aus zeitlichen wie auch aus Kapazitätserwägungen unmöglich. Daher einigte man sich darauf, lediglich die Beitrittskandidaten der sogenannten ersten Stufe Polen, Estland, Tschechien, Zypern, Slowenien und Ungarn zu berücksichtigen, wenngleich der Begriff der ersten Stufe angesichts der Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki eine Ausdehnung auf weitere Beitrittskandidaten erfahren hat.

Sodann wurde der Entwurf des Gliederungsplanes mit den anwesenden Autoren Schritt für Schritt durchgegangen, erläutert und kontrovers diskutiert. Am Schluß der Sitzung wurde die so erarbeitete neue Struktur festgelegt, so daß auch nationale Besonderheiten ausreichende Berücksichtigung gefunden haben und eine Identifikation der Autoren insbesondere mit dem entwickelten Fragebogen entstand. Im Nachgang zu dieser Arbeitstagung wurde der Fragebogen vom Institut auf der Grundlage der von allen teilnehmenden Autoren gemeinschaftlich entwickelten Ergebnisse überarbeitet und an alle Autoren verschickt. Auf dieser Grundlage werden nunmehr die Länderreferate erstellt. Nach der Fertigstellung der Länderreferate wird auf dieser Basis die Erstellung der rechtsvergleichenden Kapitel erfolgen. Die Erträge sollen dann auf einem abschließenden Symposium vorgestellt und diskutiert wer-

den. Danach erfolgt eine endgültige inhaltliche und redaktionelle Überarbeitung und schließlich die Veröffentlichung. Die Dauer des Projekts wird mit ca. zwei Jahren veranschlagt, so daß die Publikation im Laufe des Jahres 2002 zu erwarten ist.

Bericht zum Forschungsprojekt „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“

Susanne Retzko, wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

1. Unser Forschungsvorhaben „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“ hat sich auch während des letzten Jahres äußerst vielversprechend entwickelt. Nachdem es 1993 ins Leben gerufen und 1994 bereits mit der Erfassung von Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte begonnen wurde, ist im Laufe der Jahre der Bestand der Datenbank auf derzeit ca. 700 Urteile angewachsen. Damit sind wir unserem Ziel, einen umfassenden Überblick über die Spruchpraxis der obersten Parteischiedsgerichte zu geben, wieder einen Schritt nähergekommen.

Die andauernde Übersendung der neuesten Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte von SPD, CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen und F.D.P., ohne die eine weitergehende Realisierung unseres Forschungsvorhabens nicht möglich wäre, läßt hoffen, daß sich der Umfang der Datenbank auch in Zukunft stetig vergrößern wird.

Nachdem die Nutzungsmöglichkeit der Datenbank bisher nur auf eine interne Recherche beschränkt war, ist seit Oktober dieses Jahres die Recherche über das Internet möglich. Seitdem steht daher auch externen Interessenten die unentgeltliche Nutzung des Datenbestandes offen. Besteht für einzelne Interessenten keine Möglichkeit der Internetnutzung, so können jedoch auch in Zukunft nach Maßgabe der geltenden Entgeltordnung konkrete Anfragen an das Institut gerichtet werden.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist zwar erst ein Teil der verfügbaren Urteile im Internet abrufbar, der Umfang dieses Bestandes wird jedoch fortlaufend überarbeitet und ergänzt. So hoffen wir, noch im Laufe der ersten Hälfte des Jahres 2000 sämtliche uns derzeit zur Verfügung stehenden Urteile im Internet zugänglich machen zu können. Von diesem Zeitpunkt an sind wir in der Lage, einen umfassenden und aktuellen Überblick über die Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte via Internet anzubieten.

2. Im Internet stellt sich der Datenbestand der parteischiedsgerichtlichen Urteile als Teil der „Datenbank zum Parteienrecht“ dar, die zusätzlich zu diesen Urteilen eine Darstellung der Rechtsprechung sowie der Literatur zum Parteienrecht enthält. Man erreicht diese Datenbank über die Homepage des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht unter der Internetadresse <http://www.fernuni-hagen.de/law/political-parties.html>. Nach der Eingabe dieser Adresse gelangt man zunächst auf die Eingangsseite des Instituts (vgl. Abb. 1).

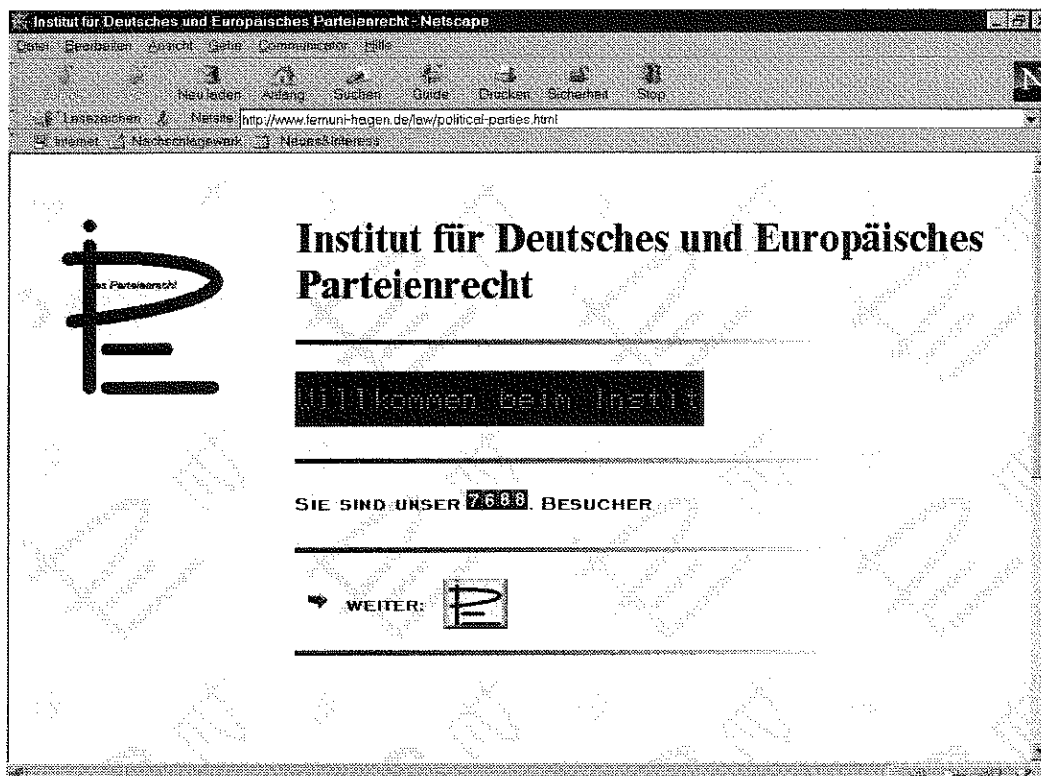


Abb. 1

Klickt man auf dieser Eingangsseite das Institutslogo an, so erscheint die erste Informationsseite des Instituts (Abb. 2).

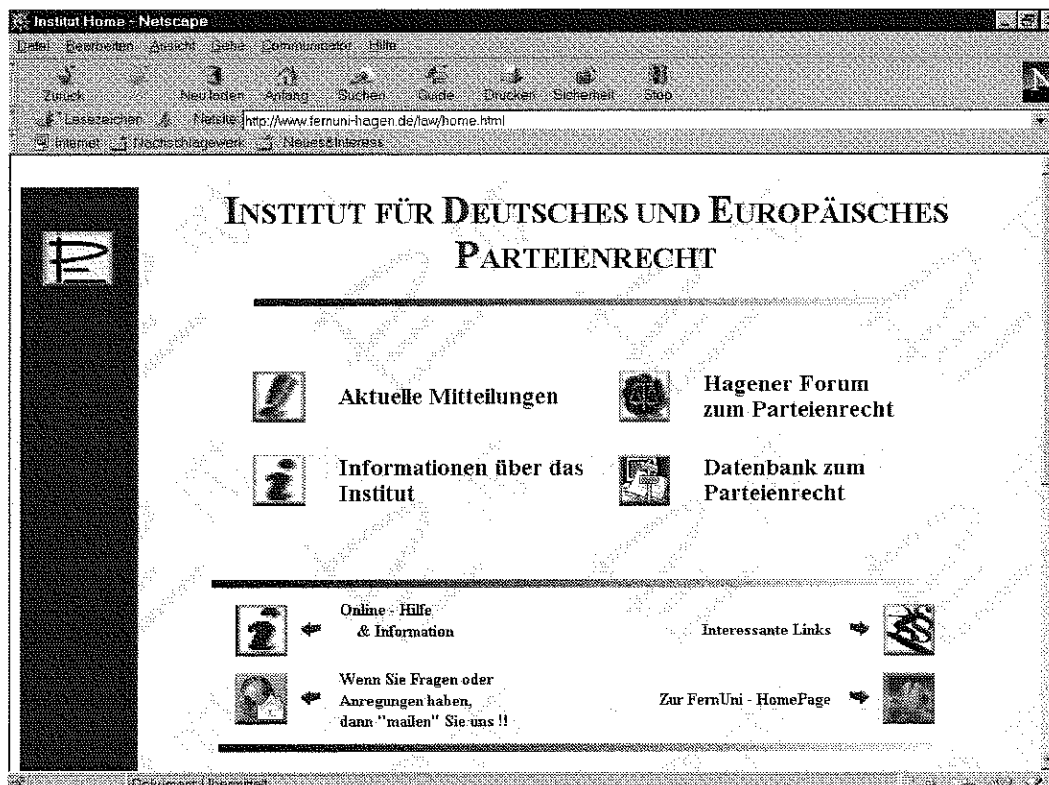


Abb. 2

Auf dieser Seite befindet sich ein Link zur Datenbank zum Parteienrecht der durch Anklicken zu einer weiteren Internetseite führt (Abb. 3). Hier hat man die Wahl, sich durch ein Anklicken der jeweiligen Übersicht Informationen über verschiedene parteirechtliche Schwerpunktthemen zu verschaffen. Die Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte sind unter dem Link „Online-Datenbank“ erreichbar.

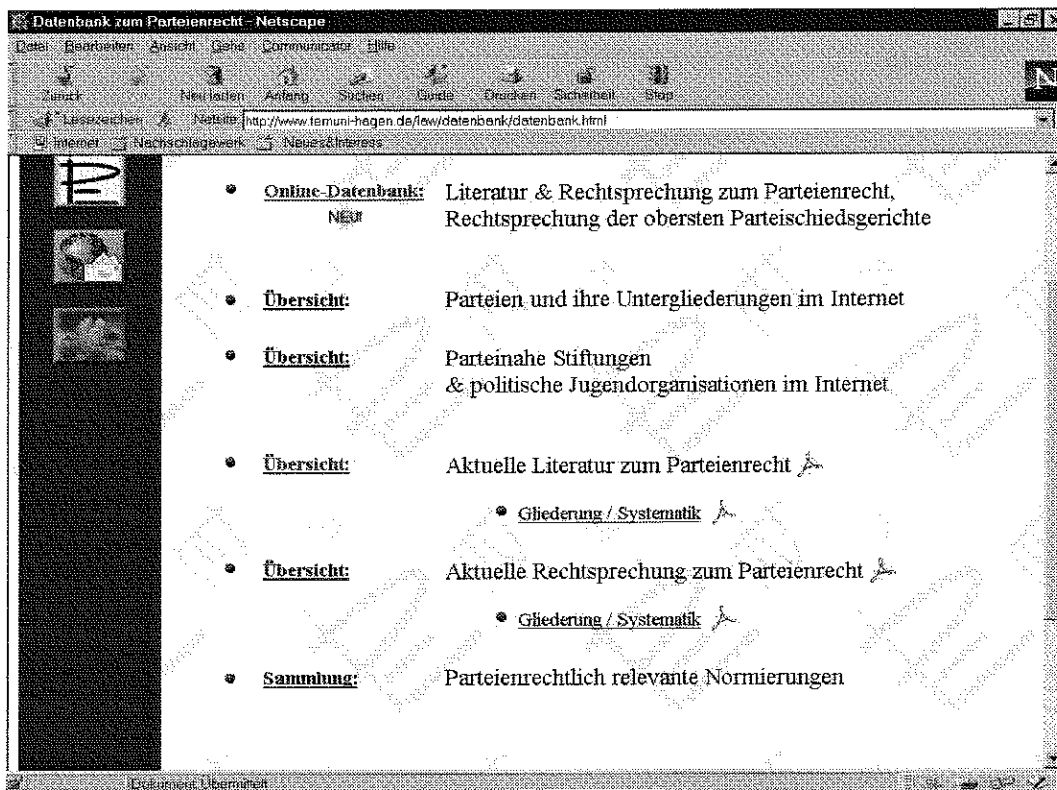


Abb. 3

Der Link „Online-Datenbank“ führt den Internetnutzer zu der in Abbildung 4 dargestellten Eingangsseite der Datenbank zum Parteienrecht, auf welcher man direkt die Suchmaske aufrufen oder sich zunächst unter „einführende Erläuterungen“ bzw. „Hinweise zur Benutzung“ mit den näheren Funktionen und Gebrauchsmöglichkeiten des Rechercheprogramms vertraut machen kann.

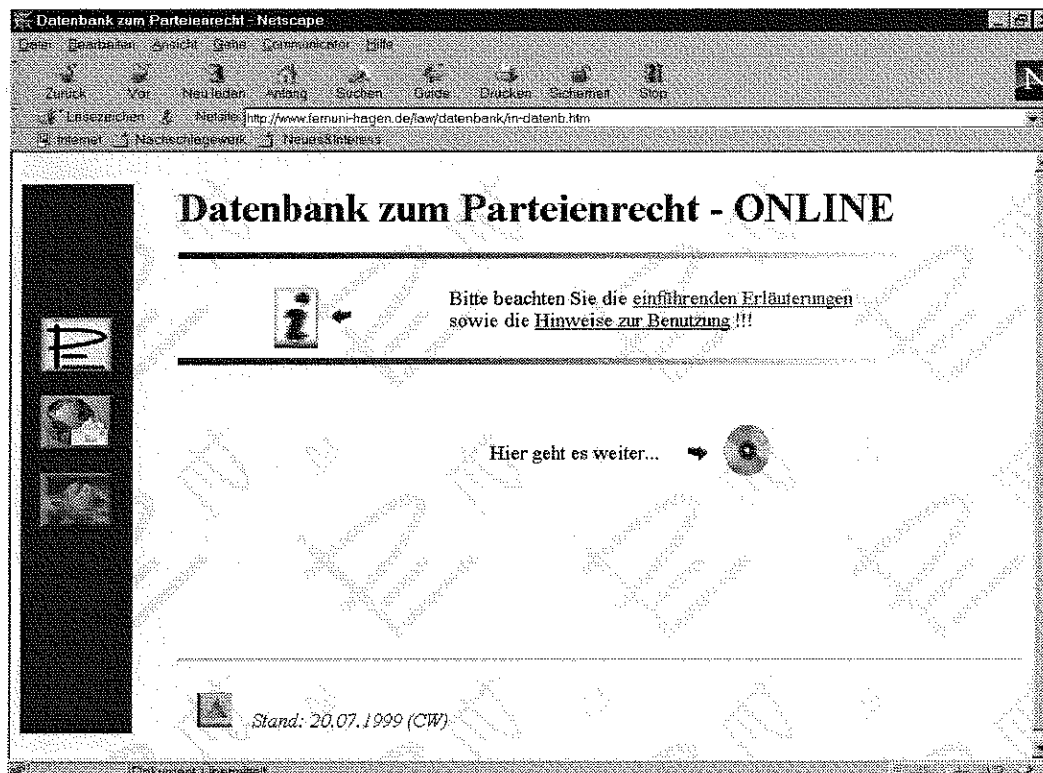


Abb. 4

Klickt man hier auf „einführende Erläuterungen“, so erscheinen allgemeine Informationen über Inhalt und Organisation der Datenbank. Unter „Hinweise zur Benutzung“ kann man sich von deren Bedingung und konkreten Anwendung ein Bild machen. Es wird genau erklärt, wie man zu der gewünschten Suchmaske gelangt und welche Eingabemöglichkeiten bestehen. Darüber hinaus wird erläutert, was bei der Recherche zu beachten ist und auf welche Art und Weise die Suche so effektiv wie möglich gestaltet werden kann.

Entscheidet man sich für eine Recherche im Datenbestand „Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“, so klickt man auf „Hier geht es weiter...“ (s. Abb. 1) und es erscheint die in Abbildung 5 dargestellte Suchmaske.

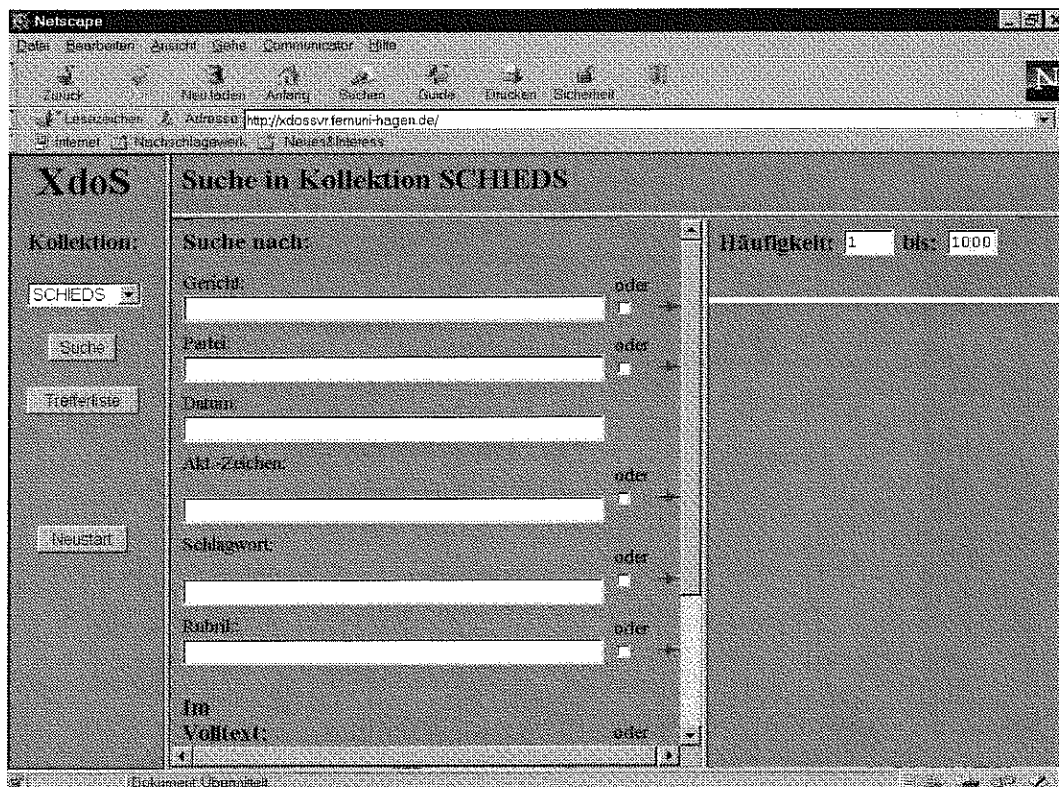


Abb. 5

In dieser Suchmaske muß zunächst oben links die Kollektion „SCHIEDS“ ausgewählt werden, um die Recherchemöglichkeit auf den Datenbestand der Entscheidungen der obersten Pateischiedsgerichtsbarkeit zu begrenzen. Man gelangt so zu einem eigenständigen Eingabefeld, welches auf die Besonderheiten der Recherche im Bestand der Schiedsgerichtsurteile zugeschnitten ist und in welches die jeweiligen Suchkriterien eingetragen werden können. Als Suchkriterien stehen die Merkmale „Gericht“, „Partei“, „Datum“, „Akt.-Zeichen“, „Schlagwort“ und „Rubrik“ zur Verfügung. Darüber hinaus ist eine Volltextrecherche möglich, die wegen der noch nicht vollständig abgeschlossenen Schlagwortvergabe derzeit besonders sinnvoll und vielversprechend ist.

Mit diesen Eingabekriterien bietet die Datenbank beispielsweise die Möglichkeit, die Recherche auf nur eine Partei oder einen bestimmten Zeitraum zu beschränken. Macht man hingegen keine Angaben zu den formalen Suchkriterien, sondern zieht eine rein inhaltliche Recherche vor, so wird die gesamte Datenbank hinsichtlich der eingegebenen Suchbegriffe durchsucht. Stellt sich der Suchbegriff bei Durchsicht der angezeigten Urteile als zu allgemein dar, so besteht auch nachträglich noch die Möglichkeit der Einschränkung, da die zuvor gemachte Anfrage erhalten bleibt. Als Ergebnis der Suchanfrage erhält man eine Auflistung der Entscheidungen, die den eingegebenen Kriterien entsprechen. Gibt man beispielsweise als Partei die SPD ein und verwendet unter der Volltextrecherche den Begriff „Ausschlußverfahren“, so erhält man das in Abbildung 6 dargestellte Ergebnis.

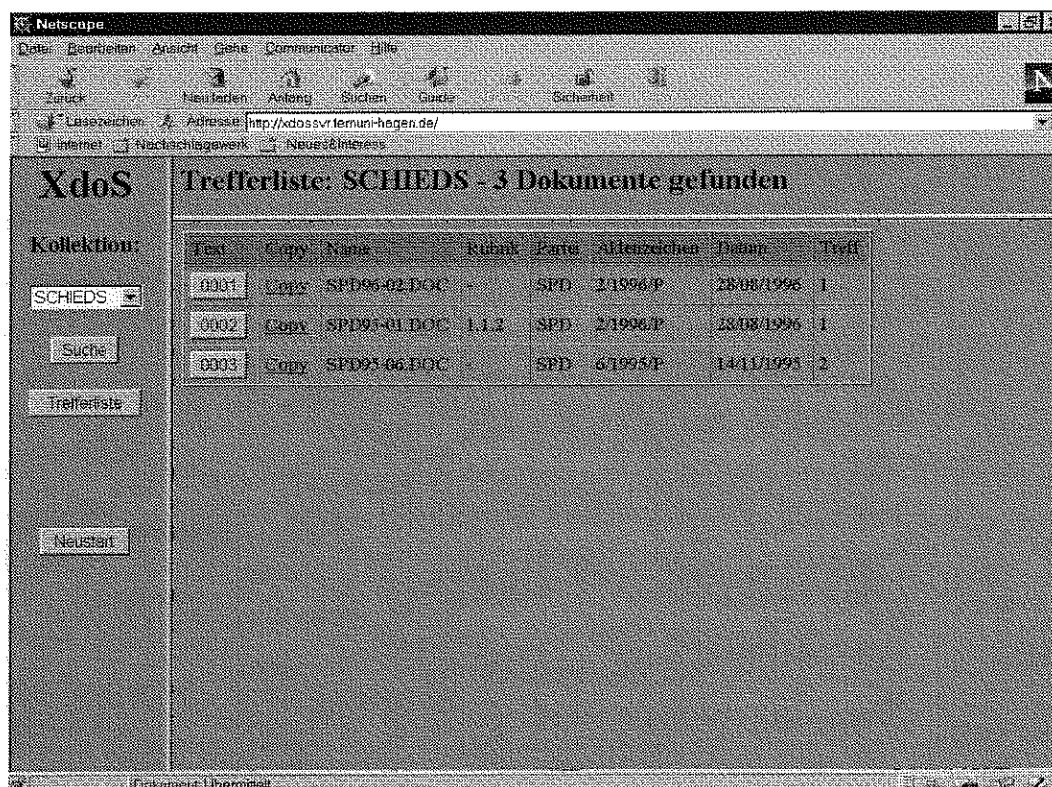


Abb. 6

Klickt man auf die unter „Text“ stehenden Eingabefelder, so gelangt man zum Volltext der jeweiligen Entscheidung, der entweder direkt ausgedruckt oder auf den verwendeten PC heruntergeladen werden kann.

Möchte man sich umfassend über einen parteirechtlichen Schwerpunkt informieren, so bietet die Datenbank die Möglichkeit, nicht nur im Bestand der parteischiedsgerichtlichen Entscheidungen zu recherchieren, sondern gleichzeitig auch die Datenbanken „Rechtsprechung zum Parteienrecht“ und „Literatur zum Parteienrecht“ zu durchsuchen. Zu diesem Zweck muß man in der Suchmaske links oben die Kollektion „GESAMT“ auswählen (Abb. 7).

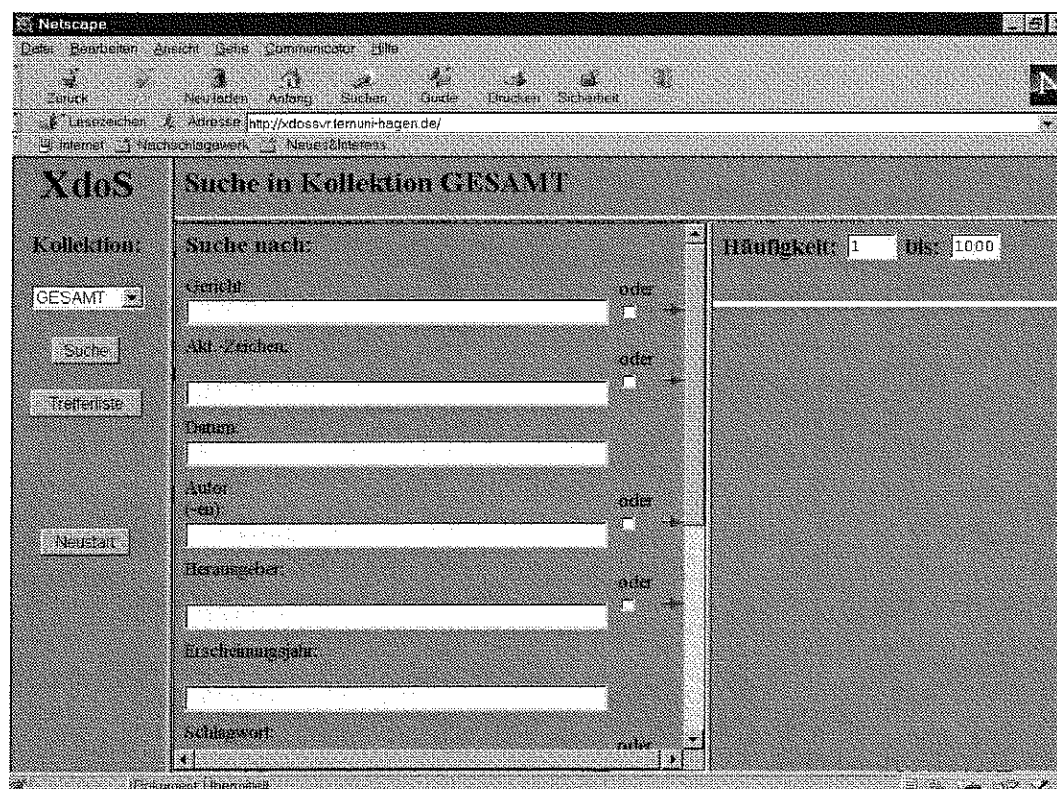


Abb. 7

Gibt man nun die gewünschten Kriterien in das Eingabefeld ein, so wird der gesamte verfügbare Datenbestand hinsichtlich der eingegebenen Begriffe durchsucht. Auf diesem Weg ist es beispielsweise möglich, Verknüpfungen zwischen parteischiedsgerichtlicher und staatlicher Rechtsprechung in Erfahrung zu bringen oder sich Literaturhinweis zu parteischiedsgerichtlichen Themen zu verschaffen.

Eingehendere Hinweise zur Benutzung der Datenbank sowie Empfehlungen zu ihrer konkreten Anwendung sind auf der entsprechenden Internetseite zu finden. Dort wird genau dargestellt, wie die Datenbank zu verwenden ist, welche Angaben möglich sind und in welcher Art und Weise die Suchkriterien einzugeben sind, so daß auch dem Erstbenutzer die Verwendung leicht fallen wird.

3. Mit der Veröffentlichung des Datenbestandes im Internet ist nicht nur der entscheidende Schritt zur Realisierung des Projektes der Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte getan, sondern auch das Ziel, größere Transparenz in die Parteiarbeit zu bringen, etwas näher gerückt. Da zumeist nur wenige Informationen, welche die konkrete interne Parteiarbeit betreffen, an die Öffentlichkeit gelangen, leidet die parteienrechtliche Forschung wie kaum ein anderes juristisches Fachgebiet unter minimalen Informationsmöglichkeiten. Die parteienrechtliche Dogmatikentwicklung braucht jedoch wie jede andere Wissenschaft eine ausreichende Informationsgrundlage, also den Zugriff zu parteienrechtlichem Material. Bisher war man in diesem Bereich allein auf die wenigen Urteile der staatlichen Gerichtsbarkeit angewiesen, die parteienrechtliche Themenkreise betrafen. Nur selten war ein Urteil eines obersten Parteischiedsgerichts Gegenstand der Entscheidung eines staatlichen Gerichts. Von nun an steht der Parteirechtswissenschaft und dem Rechtsanwender jedoch ein

bisher unveröffentlichter und noch wenig ausgewerteter Materialfundus zur Verfügung, der hinsichtlich parteiinterner Vorgänge zu größerer Transparenz führen wird und damit die parteirechtliche Forschung vorantreiben kann.

Darüber hinaus ist durch die Veröffentlichung dieses parteischiedsgerichtlichen Materials eine größere Kontrolle der Parteischiedsgerichtsbarkeit möglich. Während es zuvor für die am parteischiedsgerichtlichen Verfahren Beteiligten nahezu unmöglich war, Informationen über die Spruchpraxis des jeweiligen Gerichts einzusehen, besteht nunmehr hierzu die Möglichkeit.

Erste Auswertungen der Datenbank haben bereits stattgefunden. So liegt mit dem in diesem Heft abgedruckten statistischen Projektbericht von Herrn Andrea De Petris eine erste parteispezifische Analyse schiedsgerichtlicher Verfahren vor.

Das bisher gezeigte Interesse an der Veröffentlichung der Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte läßt hoffen, daß nicht nur weitere Auswertungen folgen werden sondern auch die Zahl externer Nutzer, die sich über allgemeine und konkrete Fragen parteischiedsgerichtlicher Arbeit informieren wollen, stetig wachsen wird.

Interview mit dem Vorsitzenden des Parteischiedsgerichts der CSU, Clemens Lückemann, Würzburg

Andrea De Petris, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der politikwissenschaftlichen Fakultät
der Universität „La Sapienza“, Rom

De Petris: Herr Dr. Lückemann, wie sind Sie Vorsitzender des Parteischiedsgerichts der CSU geworden?

Lückemann: Der Landesgeschäftsführer der CSU hat mich angerufen, weil er mich aus meiner früheren Tätigkeit in der Jungen Union persönlich kennt. Er fragte, ob ich Interesse an der Aufgabe des Parteischiedsgerichtsvorsitzenden hätte. Ich habe mich daraufhin im Parteiausschuß im Frühjahr 1993 zur Wahl gestellt.

De Petris: Gab es weitere Kandidaten für dieses Amt?

Lückemann: Nein, ich war der einzige Kandidat für den Vorsitz. Auch für alle anderen Mitgliedspositionen (Beisitzer und deren Stellvertreter) gab es jeweils keine Gegenkandidatur. Bei meiner Wiederwahl im Frühjahr 1997 gab es ebenfalls keine Gegenkandidatur.

De Petris: Was sind sie von Beruf?

Lückemann: Ich arbeite seit Juni 1981 für die Bayerische Justiz. Diese bietet vielfältige Möglichkeiten, Aufgaben zu wechseln; davon habe ich bislang reichlich Gebrauch machen können. So habe ich als Straf- und Zivilrichter beim Landgericht Würzburg, als Staatsanwalt, als Richter am Oberlandesgericht Bamberg in einem Familiensenat und dann in einem Zivilsenat und auch schon wiederholt im Bayrischen Staatsministerium der Justiz gearbeitet. Dort war ich früher für die Juristenausbildung verantwortlich; jetzt leite ich das Grundsatz- und Gesetzgebungsreferat in der Strafvollzugsabteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz.

Ich möchte betonen, daß meine beruflichen Aufgaben bei der Justiz und meine Tätigkeit beim Parteischiedsgericht der CSU streng zu trennen sind und nichts miteinander zu tun haben; letzteres ist eine reine Freizeitbeschäftigung.

De Petris: Wie sind Sie Mitglied in der CSU geworden?

Lückemann: Ich komme eigentlich nicht aus Bayern, sondern aus Berlin. Ich bin als Sechzehnjähriger 1970 in die CDU in Berlin eingetreten. Ende der Sechziger Jahre waren dort die meisten Schüler sehr stark links orientiert; damals habe ich zusammen mit einigen Freunden die Berliner Schüler-Union gegründet. Sie war die erste Schüler-Union, die es in Deutschland gab. Seitdem bin ich in der CDU aktiv. 1973 ging ich nach meinem Abitur nach Würzburg, um Jura zu studieren. Danach blieb ich in Würzburg, war vier Jahre lang Kreisvorsitzender der Jungen Union in Würzburg, dann

stellvertretender Kreisvorsitzender der CSU und insgesamt acht Jahre lang im Landesvorstand der Jungen Union.

De Petris: Hat Ihr Wechsel von der CDU zur CSU für Sie Probleme gebracht?

Lückemann: Nein, es war überhaupt kein Problem. Zwischen beiden deutschen Unionsparteien ist der Wechsel wie folgt geregelt: Ein Mitglied einer Partei, das in das Gebiet der anderen umzieht, kann seine Mitgliedschaft ohne weiteres überweisen lassen. Auch die Dauer der Mitgliedschaft wird jeweils in beiden Parteien gegenseitig angerechnet.

De Petris: Geht die Initiative für die Wahl der Mitglieder des Parteischiedsgerichts immer vom Parteivorstand aus?

Lückemann: Dies ist natürlich nicht so festgelegt: Jedes Mitglied des Parteiausschusses, also des zuständigen Wahlgremiums, kann theoretisch Mitglieder der Schiedsgerichte vorschlagen. De facto wird die Wahl des Parteischiedsgerichts jedoch in Vorgesprächen mit dem Generalsekretär und dem Landesgeschäftsführer vorbereitet. Diese haben ja die Verantwortung dafür, daß dem Parteiausschuß geeignete Mitglieder vorgeschlagen werden. So war es jedenfalls in meinem Fall und auch bei meinem Vorgänger. Bei den übrigen Mitgliedern des Schiedsgerichts wird entweder derjenige, der nach Jahren sein Amt niederlegen will, gefragt, ob er jemanden als seinen Nachfolger empfehlen kann, oder der Generalsekretär bzw. der Landesgeschäftsführer sucht in Zusammenarbeit mit den Bezirksverbänden jemanden aus und schlägt ihn vor. Ich kann mich nicht erinnern, daß es irgendwann eine Gegenkandidatur um die Mitgliedschaft im Parteischiedsgericht gegeben hätte.

De Petris: Das bedeutet auch, daß kein Streit innerhalb der Partei aus diesen Gründen stattfindet?

Lückemann: Ein Streit um die Wahl in das Parteischiedsgericht ist sehr unwahrscheinlich. Hierzu muß ich aber betonen, daß dieses Amt eine relativ geringe politische Bedeutung hat. In der CSU wird sehr daran gearbeitet, Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Zu erwähnen ist auch, daß in der CSU die Mitglieder der Schiedsgerichte kein anderes Amt in der Partei haben dürfen¹. Wer eine Machtposition innerhalb der Partei sucht, würde also das Amt eines Schiedsgerichtsmitgliedes nicht annehmen. Auch deshalb sind die Mitglieder des CSU-Parteischiedsgerichts bisher immer in offener Abstimmung gewählt worden, obwohl nach dem Statut² eine geheime Wahl verlangt werden kann.

De Petris: Die Frage, die sich die Wissenschaft hinsichtlich der Parteischiedsgerichtsbarkeit am häufigsten stellt, ist: Was sind die Parteischiedsgerichte heutzutage? Sind sie ein Mittel des Parteivorstandes, um innere Opposition auszuschließen, oder soll die Parteiführung kontrolliert werden und damit die innere Demokratie gefördert werden?

Lückemann: Ich kann auf diese Frage natürlich nur hinsichtlich der CSU antworten. Die Frage geht von der Voraussetzung aus, daß sich Mitglieder gegenüberstehen, die für verschiedene politische

¹ Vgl. § 53 I Satzung CSU.

² Vgl. § 53 V in Verbindung mit § 45 I B Satzung CSU.

Richtungen und Strategien der Partei kämpfen. Das gab es in der CSU nur am Anfang ihrer Geschichte, seit Jahrzehnten jedoch nicht mehr. Die CSU war in der Tat die erste Partei auf dem heutigen Gebiet der Bundesrepublik, die ein Parteischiedsgericht hatte und zwar seit 1946, also ein Jahr nach der Gründung der Partei. In dieser ersten Periode gab es als bisher einzige wirklich ideologische Auseinandersetzung innerhalb der Partei diejenige zwischen dem konservativ-klerikalen Flügel und dem fortschrittlichen Flügel um Strauß und Müller in den Jahren 1946 bis 1947. Der Strauß-Flügel siegte am Ende, und seine Gegner traten teilweise aus der Partei aus. Seitdem gibt es in der CSU nur zwei Kategorien von Parteiordnungsverfahren: Die erste Gruppe sind Verfahren, die wenigstens noch einen gewissen politischen Hintergrund haben. In der Regel sind da örtlich begrenzte Streitigkeiten, die z. B. die Verteilung von örtlichen Mandaten betreffen. Typische Fälle sind Verfahren gegen kommunale Mandatsträger, die mit ihrer Nominierung auf der CSU-Liste nicht zufrieden sind und deshalb eigene Wahllisten gründen oder auf anderen Listen kandidieren, ohne aus der CSU auszutreten. Darauf reagiert die CSU mit Ordnungsverfahren, die bis zum Parteiausschluß führen können. Das letzte Verfahren mit einem gewissen überregionalen Hintergrund war das Ausschlußverfahren gegen Dr. Alfred Mechtersheimer³.

Zur zweiten Gruppe gehören Verfahren gegen sogenannte „Querulanten“, die irgendwelche Streitigkeiten gegen die Partei führen. Das sind natürlich ärgerliche Geschichten, die aber erledigt werden müssen.

Die CSU-Parteigerichte sind weder Mittel für die Lösung inhaltlicher innerparteilicher Streitigkeiten – weil es seit langem in dieser Partei keine überregionalen Streitigkeiten mehr gibt, die nicht auf politische Weise gelöst werden und die meisten anderen auf regionaler Ebene stattfindenden Auseinandersetzungen lediglich Personalentscheidungen im Zusammenhang mit öffentlichen Wahlen betreffen –, noch ein Instrument der Parteiführung für die Kontrolle einer inneren politischen Opposition.

De Petris: Hat dies Ihrer Meinung nach auch mit dem regionalen Charakter der CSU zu tun, oder gilt diese Behauptung auch für die anderen Parteien, die auf Bundesebene tätig sind?

Lückemann: Ich würde diese Realität der innerparteilichen Demokratie eigentlich nur als spezifisch für die CSU bezeichnen und nicht generell für eine Regionalpartei. Es ist eine Tatsache, daß Mitglieder und Parteivorstand der CSU sehr ähnliche Meinungen über in anderen Parteien umstrittene Themen wie z.B. die Wirtschaftspolitik oder – im vergangenen Jahr – zur Frage der Staatsangehörigkeit vertreten, und das hat natürlich ganz erheblichen Einfluß auf die geringe Zahl und die Natur der innerparteilichen Streitigkeiten. Andere Parteien, wie die SPD oder die CDU, weisen dagegen eine viel größere Bandbreite inhaltlicher Positionen innerhalb ihrer Mitgliedschaft vor. Dies zeigt ja auch, daß es in der CSU im allgemeinen – von Ausnahmen natürlich abgesehen – weniger zu innerparteilichen Auseinandersetzungen von Politikern kommt, als dies bei anderen Parteien der Fall ist. Außerdem ist die CSU normalerweise immer dafür offen, innere Auseinandersetzungen intern und freundschaftlich auszutragen.

³ Vgl. *Hasenritter*, Parteiausschluß und Parteiengesetz, in: ZRP 1982, S. 93 ff.

De Petris: Hat diese Besonderheit auch damit zu tun, daß die CSU in Bayern über eine umfangreiche und stabile Stimmenmehrheit verfügt, wohingegen andere Parteien bundesweit viel härter um eine politische Mehrheit kämpfen müssen? Diese Parteien müssen, anders als die CSU, verstärkt damit rechnen, daß eine innere Streitigkeit auf regionaler Ebene negative Konsequenzen für die Bundeswahl bringen könnte.

Lückemann: Ich muß natürlich zugeben, daß es der große Erfolg der CSU in Bayern der Partei oft ermöglicht, innerparteiliche Gegensätze zu „verstecken“. Andererseits hat die CSU auch in Bayern nicht nahezu automatisch die Mehrheit in Wahlen sicher, sondern sie muß sich von Wahl zu Wahl das Vertrauen der Wähler erneut erkämpfen. So darf nicht übersehen werden, daß die CSU auch in großen bayerischen Städten wie München und Würzburg die Mehrheit verloren hat. Auf Landesebene ist die Lage der Partei allerdings nicht so unbeständig, sondern deutlich stabiler. Ich würde die Besonderheit der CSU, was die in der Regel festzustellende Geschlossenheit nach außen anbelangt, vielmehr damit erklären, daß eben die politischen Meinungsunterschiede in der Partei geringer sind als z.B. in der SPD.

De Petris: Die Entscheidung der SPD-Bundesschiedskommission über das Ausschlußverfahren gegen den Bundestagsabgeordneten Karl-Heinz Hansen wegen seiner Kritik am NATO-Nachrüstungsbeschluß – also aus denselben Gründen wie der Ausschluß des Friedensforschers Alfred Merckersheimer – aus der CSU lautete: „Die Ordnung der Partei verlangt, daß, jedenfalls wie hier geschehen, die Aufrichtigkeit sozialdemokratischer Politik und sozialdemokratischer Regierungsmitglieder nicht nur nicht bezweifelt, sondern auch nicht bestritten wird“. Hasenritter⁴ sprach in diesem Fall von einer Formulierung, die an den Vorwurf der Majestätsbeleidigung erinnert. Wie schätzen Sie eine solche Bewertung ein?

Lückemann: Erstens muß ich sagen, daß in der CSU die Toleranz viel größer ist. Bei Ausschlußverfahren wird der Tatbestand des § 10 Abs. 4 Parteiengesetz (vorsätzlicher Verstoß gegen die Satzung der Partei oder erheblicher Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei und damit Zufügung eines schweren Schadens) bei uns sehr vorsichtig interpretiert. Ein erheblicher Verstoß wird z.B. grundsätzlich nur angenommen, wenn das Mitglied nachweislich *aktiv* gegen die Grundsätze der Partei vorgeht, wie es im Fall Meckersheimer geschehen war. Dieser Fall betraf die wichtigsten Grundsätze der Außenpolitik der CSU: Westbindung, NATO-Einbindung usw. Hier lag tatsächlich ein erheblicher Verstoß gegen die Grundsätze der Partei vor, der, als er öffentlich wurde, schweren Schaden verursachte.

De Petris: In einem anderen Artikel meint Hasenritter⁵, daß die Anzahl der Schiedsgerichtsverfahren in der SPD auf Unterbezirksebene doppelt, auf Bezirks- und Landesebene neunfach und auf Bundesebene 20 mal häufiger ist als in der CDU (Daten gültig bis zum Anfang der achtziger Jahre). Bedeutet dies Ihrer Meinung nach, daß die CDU im allgemeinen diplomatischer ist als die SPD, weil

⁴ Hasenritter, Parteiausschluß, S. 96.

⁵ Hasenritter, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15/1982, S. 20.

die Schwierigkeiten freundschaftlich gelöst werden, ohne sich gleich an die Schiedsgerichte zu wenden, oder daß die SPD demokratischer als die CDU ist, weil sie häufiger ihren Mitgliedern eine unparteiische Lösung der inneren Streitigkeiten anbietet?

Lückemann: Ich will mich wiederum nicht in die Angelegenheiten anderer Parteien einmischen, aber ich glaube schon, daß ihr Vergleich den unterschiedlichen Charakter der Parteien zeigt. Auf der einen Seite ist das politische Spektrum und die ideologische Auseinandersetzung innerhalb der SPD sicher größer als in der CDU. Ich finde, daß man anders als dies in CDU und CSU der Fall ist, unter dem Begriff „SPD“ sogar völlig gegensätzliche politische Meinungen in ganz grundsätzlichen Fragen subsumieren kann. Andererseits muß man sich vor Augen führen, *wie* diese Auseinandersetzungen geführt werden. In der CSU, aber auch in der CDU, wird die Lösung von politischen Streitigkeiten viel mehr als in der SPD durch Kompromisse und persönliche Kontakte gesucht. Andererseits haben auch die politischen „Leader“ der Parteien unterschiedliche Rollen. Wenn z.B. Kohl gesprochen hat, so hat dies für die CDU ein ganz erhebliches politisches Gewicht gehabt, und man ist seinen Worten gefolgt. Ähnlich war es in der CSU bei Strauß, und jetzt ist es auch bei Stoiber so. Ich würde das nicht für ein weniger demokratisches Verfahren halten, denn diese herausragenden Führungspersönlichkeiten sind ja gerade auch durch ein ordentliches Wahlverfahren politisch legitimiert. Demgegenüber erscheinen mir Mitglieder von Schiedsgerichten keineswegs demokratischer legitimiert. Mitglieder der Schiedsgerichte sind zwar demokratisch gewählt, aber eben nur für das Schiedsgericht. Sie sind jedoch nicht legitimiert, politische Fragen zu entscheiden.

De Petris: Bull⁶ bezweifelt, daß die von Parteischiedsgerichten beschlossenen Strafen hinsichtlich der Verstöße der angeklagten Mitglieder immer verhältnismäßig sind. Ein Ausschlußverfahren kann schließlich den „politischen Tod“ für ein Mitglied einer Partei darstellen. Was denken Sie darüber?

Lückemann: Das ist völlig richtig. Deshalb wird bei der CSU das Instrument des Parteiausschlusses auch sehr restriktiv gehandhabt. Bei der CSU kommt es eigentlich nur in zwei Fällen zum Ausschluß: Der untypische Fall ist, daß sich ein Mitglied in der Öffentlichkeit wirklich hartnäckig gegen elementare politische Grundpositionen der Partei wendet. Der typische Fall ist, daß ein Mitglied neben oder gegen die CSU bei öffentlichen Wahlen kandidiert. Selbst dann kommt es jedoch vor, daß die Partei versucht, solche Mitglieder nicht auszuschließen. Die CSU sieht den Ausschluß wirklich als *ultima ratio* innerhalb der Ordnungsmaßnahmen an.

De Petris: Das Verhältnis zwischen den Entscheidungen des Parteischiedsgerichts und der Überprüfung dieser Entscheidungen durch staatliche Gerichte stellt ebenfalls eine umstrittene Frage dar. Die Polemik über das Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit der politischen Parteien als Privatrechtsvereinigungen (Art. 9 GG) und Gewährleistung der inneren Demokratie (Art. 21 GG) ist immer

⁶ Bull, Demokratie – nur in geheimen?, in: ZRP 1971, S. 196-198.

aktuell: Widersprechen sich diese zwei Prinzipien, oder könnten sie irgendwie einen gemeinsamen Rechtsschutz bekommen?

Lückemann: Ich kann darüber keine persönlichen Erfahrungen anführen, da in den letzten fünf Jahren keine Entscheidung des CSU-Schiedsgerichts vor staatlichen Gerichten angegriffen wurde. Ich kann nur die neuste Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs wiedergeben, wonach sich die Überprüfung der Parteischiedsgerichtsverfahren durch staatliche Gerichte auf sozusagen „grobe Fehler“ beschränken muß. Das sind zum einen Verfahrensverstöße, eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und zum anderen wirklich unvertretbare, z.B. grob unbillige oder willkürliche Entscheidungen⁷. Man sollte zudem nicht einen anderen Grundsatz des Grundgesetzes vergessen, der in Art. 19 enthalten ist: den Anspruch auf staatlichen effektiven Rechtsschutz. Diesen Anspruch gibt es natürlich auch für die Parteimitglieder innerhalb der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit. Ich halte also eine solche Überprüfung nicht für negativ.

De Petris: Besteht aber nicht die Gefahr, daß auch staatliche Richter politisch beeinflusst sind? Wie sollen die staatlichen Gerichte, die selbst eine Gewalt dieses Parteienstaates darstellen, damit erfolgreich sein, wenn die in Art. 21 GG und im Parteiengesetz enthaltenen Gewährleistungen einer demokratischen Ordnung des Parteienstaats dieses Ziel nicht erreichen können?

Lückemann: Natürlich könnte es dies theoretisch geben, und das wäre eine ganz gefährliche Tendenz. Wenn die staatlichen Gerichte ihre eigene Auffassung darüber, was z. B. Ordnung der Partei ist, oder was die politischen Grundsätze der Partei sind, an die Stelle der Auffassung der Parteischiedsgerichte setzen würden, dann wäre natürlich ein Punkt erreicht, an dem die Autonomie der Parteien tangiert wäre, und dann müßte das Bundesverfassungsgericht letztendlich das entscheidende Wort sprechen. Aber ich sehe im Moment für die Schiedsgerichtsbarkeit der CSU keine Tendenz in diese Richtung. Andererseits gibt es einen Fall, bei dem die staatlichen Gerichte sehr wichtig für die Parteimitglieder werden könnten und zwar, wenn die Parteischiedsgerichte untätig sind. In diesem Fall können die staatlichen Gerichte den vorgesehenen staatlichen Rechtsschutz gewährleisten. Das ist aber zum Glück in der CSU noch nicht erforderlich geworden.

De Petris: Ein großer Teil der Rechtslehre klagt über den Mangel an Transparenz der Entscheidungen der inneren Schiedsgerichtsbarkeit der Parteien. Viele berichten, daß der Text der Entscheidungen sogar für die Prozeßparteien schwierig zu bekommen sei. Außerdem gibt die Öffentlichkeit auf die inneren Ordnungsverfahren (besonders die Ausschlußverfahren) immer wesentlich acht, weil diese den zentralen Punkt der Verbindung zwischen öffentlichen Aufgaben der Partei und persönlichen Interessen darstellen⁸. Eine Tatsache ist, daß die Parteien sehr ungern diese Informationen zur Verfügung stellen. Warum ist das Ihrer Meinung nach der Fall?

⁷ Vgl. hierzu *Kissel*, GVG, 2. Auflage 1994, § 13 Rn. 205, mit Rechtsprechungsnachweisen; BGHZ 106, 67.

⁸ So *Grawert*, Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie.

Lückemann: Es ist für mich eigentlich undenkbar, daß die persönlich betroffenen Parteien eines Schiedsgerichtsverfahrens die Entscheidung des Schiedsgerichts nicht bekommen können, da sie meiner Meinung nach einen Anspruch darauf haben. Ich gebe Ihnen Recht, wenn Sie sagen, daß die Transparenz der Parteischiedsgerichtsbarkeit im Argen liegt. Was die Statistiken über die Schiedsgerichtsbarkeit der Parteien angeht, muß ich sagen, daß es solche Statistiken jedenfalls für die CSU nicht gibt! Das spielt bei den Parteien eben keine große Rolle. Früher hat man einfach nicht daran gedacht, daß statistische Informationen über die Tätigkeiten der Schiedsgerichte interessant sein könnten. Ich sehe es als einen großen Fortschritt, daß sich die Parteien mit dem Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen zu einem Forschungsprojekt⁹ über die Parteischiedsgerichtsbarkeit zusammengesetzt und vereinbart haben, die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Die Parteien finanzieren dieses Projekt mit, und in Hagen sollen jetzt die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte gesammelt, ausgewählt und publiziert werden. Ich gebe Ihnen also in der Zusammenfassung Recht: Es gab eine ungenügende Transparenz in der Vergangenheit. Die Parteien sollten überlegen, ob die Situation in ihrem Interesse liegt. Für die CSU kann ich jedenfalls sagen, es ist nicht so. Ich bin sehr froh, daß das Hagener Projekt gut läuft. Im übrigen haben CDU und CSU auch keinen Grund, ihre Parteischiedsgerichtsbarkeit vor der Öffentlichkeit zu verstecken.

De Petris: Tragen die Schiedsgerichte denn nicht wegen ihres Transparenzmangels einen Teil der Verantwortung für die verbreitete Parteienverdrossenheit der deutschen Bürger?

Lückemann: So weit würde ich nicht gehen; mit einer solchen Annahme würde die Bedeutung der Parteischiedsgerichtsbarkeit sowohl für die Parteien als auch im öffentlichen Bewußtsein bei weitem überschätzt. Daß die Zahl der Mitglieder vieler Parteien zurückgegangen ist, ist unstrittig, aber daß Identifikation mit Parteien zurückgeht, würde ich eher auf allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen zurückführen. Ein Punkt ist, daß viele Menschen eine andere Form von Engagement suchen: Viele Mitbürger sind grundsätzlich bereit, sich zu engagieren, aber eher für eine bestimmte Sache, beispielsweise im Rahmen einer Bürgerinitiative für oder gegen ein örtliches Vorhaben. Sie sind jedoch weniger bereit, sich politisch langfristig zu binden. Ein zweiter Punkt ist, daß die Parteien sehr viel Zulauf zu der Zeit der großen ideologischen Auseinandersetzungen in Deutschland gehabt haben. Zur Zeit von Franz Josef Strauß war die Alternative: Freiheit oder Sozialismus, und bis zum Zusammenbruch der kommunistischen Staaten in Ost- und Mitteleuropa lautete die Auseinandersetzung „freiheitliches gegen sozialistisches Modell“. Damals war die Identifikation zwischen Bürgern und politischen Parteien viel stärker. Dies zeigt ja auch die politische Situation nach der letzten Bundestagswahl: Die SPD macht keineswegs alles grundsätzlich ideologisch anders als die CDU/CSU; sie wurde vom Wähler bei den Wahlen des Jahres 1999 aber dafür bestraft, daß sie nicht – wie angekündigt – vieles besser, sondern vieles schlechter macht als vorher die Union. Im übrigen ist auch zu berücksichtigen, daß sich die Spielräume innerstaatlicher Politik mit den zunehmenden internationalen, insbesondere europäischen Verflechtungen verringern.

⁹ Seit einigen Jahren werden die Entscheidungen der obersten deutschen Parteischiedsgerichte bei dem Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen gesammelt.

Aber noch einmal zur Frage der Transparenz: Denkt man heute an die modernen Medien, so muß man davon ausgehen, daß die Transparenz der Parteien insgesamt eher zunimmt als abnimmt. Die Schiedsgerichte spielen hier – mit Recht – überhaupt keine Rolle.

De Petris: Erfolgt die Zunahme der Transparenz der Parteien unter ihrer Mitarbeit oder gegen ihren Willen?

Lückemann: Beides ist richtig. Bei den Schlagzeilen, die die Parteipolitiker gerne sehen, ist man über die Präsenz der Medien froh. Anders ist es hingegen bei Meldungen, die sie nicht so gerne sehen, – wenn z.B. ein Skandal aufzuklären ist. Jedenfalls darf man die Rolle der Schiedsgerichte nicht überschätzen: Sie sind im Einzelfall nützlich, wenn etwas innerhalb der Partei völlig schiefgelaufen ist, aber sie können nicht grundsätzlich das Verhältnis zwischen den Mitgliedern und einer Partei beeinflussen.

De Petris: Könnten dann die Schiedsgerichte das Verhältnis zwischen Bürgern und Parteien irgendwie verbessern?

Lückemann: Ich glaube nicht. Dafür müßten sich die Mitglieder der Schiedsgerichte unmittelbar in der Politik der Partei engagieren. Das ist in der Vergangenheit zwar manchmal passiert, aber ich halte ihre politische Zurückhaltung für eine unentbehrliche Eigenschaft. Für die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Partei und interessierten Bürgern würde ich die Kompetenzen an anderer Stelle suchen. Worüber man aber reden kann, ist z. B. die Frage, ob die Schiedsgerichte parteiöffentlich oder nicht parteiöffentlich tagen sollten: Die Schiedsgerichtsordnung der CSU sieht vor, daß der Vorsitzende des Schiedsgerichts die Anwesenheit von Parteimitgliedern gestatten *kann*. Ich persönlich erlaube immer, daß jeder Beteiligte an einem Verfahren Freunde mitbringen kann, wenn er will. Aber derartige Details der innerparteilichen Verfahrensweise interessieren die Öffentlichkeit mit Recht nicht.

De Petris: Hätten Sie eigene Vorschläge für eine Verbesserung der Schiedsgerichtsbarkeit der Parteien?

Lückemann: Ich bin der Meinung, daß die Parteischiedsgerichtsverfahren so unkompliziert wie möglich sein sollten. Bei der CSU z.B. gibt es nur in den Fällen zwei Instanzen, in denen das Parteiengesetz dies vorschreibt, nämlich bei den Ordnungsmaßnahmen und bei Ausschlußverfahren. Bei den politisch brisanteren Dingen, wie z. B. bei Wahlanfechtungen, entscheidet das Parteischiedsgericht in erster und einziger Instanz. Ich würde einen Punkt als klärungsbedürftig sehen und zwar die Frage, inwieweit die Parteischiedsgerichte als echte Schiedsgerichte im Sinne der Zivilprozeßordnung anzusehen sind¹⁰.

¹⁰ §§ 1025 ff. ZPO, vgl. hierzu *Kissel*, a.a.O.; *Zöller*, ZPO, 21. Auflage 1999, § 13 GVG Rn. 6, jeweils mit weiteren Nachweisen.

Dokumentation über die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte

Statistischer Projektbericht von Andrea De Petris, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität „La Sapienza“, Rom

Einführung

Dieser Bericht stellt eine erste statistische Auswertung der am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen verfügbaren Datenbank der Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte¹ dar.

510 Entscheidungen der obersten Schiedsgerichte der an dem Projekt beteiligten Parteien CDU, CSU, SPD, F.D.P. und Bündnis 90/ Die Grünen wurden untersucht und in zusammenfassenden Tabellen spezifisch analysiert. Im einzelnen werden zunächst die Entscheidungen der jeweiligen Parteischiedsgerichte nach Verfahrensergebnis (Zurückweisung, Abänderung, Einstellung, Vergleichsvorschlag) und letztinstanzlichem Antragsteller (Parteimitglied, Parteiorgan) geordnet. In einer zweiten Tabelle werden getrennt nach Verfahrensergebnissen die Erfolgsquoten der Verfahrensbeteiligten ermittelt.

Gegenstand der Parteischiedsgerichtsverfahren aller fünf Parteien sind in den meisten Fällen Ordnungsmaßnahmen, Ausschlußanträge und Wahlanfechtungen. Soweit besondere Fälle auftreten, werden sie auch erwähnt. Aufgrund des von den untersuchten Parteien gewährleisteten Instanzenzugs ist Gegenstand der Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte immer eine vorinstanzliche Entscheidung, so daß eine Zurückweisung des Antrags im Verfahren vor den obersten Parteischiedsgerichten immer eine Bestätigung der vorinstanzlichen Entscheidung ist. Wird die vorinstanzliche Entscheidung hingegen abgeändert, so kann hierin sowohl die Stattgabe des Antrags, die teilweise Stattgabe, aber auch die Aufhebung und Neuentscheidung durch das oberste Parteischiedsgericht selbst liegen, indem es z.B. ein gegen ein Parteimitglied verhängtes Funktionsverbot in eine Rüge umwandelt.

1. Bundesparteigericht der CDU

Für diesen Beitrag konnten 189 Entscheidungen des Bundesparteigerichts der CDU ausgewertet werden. Von den hier untersuchten obersten Parteischiedsgerichten stellt das der CDU damit die meisten Entscheidungen. Die älteste Entscheidung ist von 1961, die neueste stammt aus dem Jahr 1998.

Die Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der letztinstanzlichen Schiedsgerichtsverfahren bei der CDU: in 85 Fällen (von denen 57 von Parteimitgliedern und 28 von Parteiorganen initiiert wurden) wurde der Antrag zurückgewiesen, in 53 Fällen (34 auf Anregung von Parteimitgliedern und 19 von Parteiorganen) wurde die vorinstanzliche Entscheidung abgeändert.

¹ Online abrufbar unter <http://www.fernuni-hagen.de/law/datenbank/in-datenb.htm>

Tabelle 1: CDU - Ergebnisse der Verfahren und Antragsteller

Verfahrensergebnis	Absolut	%	Antragsteller		
			Mitglied	Parteiorgan	Keine Angabe
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	53	27,89	34	19	-
Antrag zurückgewiesen	85	44,75	57	28	-
Verfahren eingestellt	46	24,21	31	15	-
Vergleichsvorschlag	4	2,10	1	3	-
Sonderfälle	2	1,05	2	-	-
Total	190	100,00	125	65	-

Wenn ein Mitglied einen Antrag an das Bundesparteigericht stellt, strebt es üblicherweise nach einer Änderung einer in erster Instanz getroffenen Entscheidung, die eine Ordnungsmaßnahme (Ausschluß, zeitweiliges Ruhe der Mitgliedschaftsrechte oder Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern) angeordnet hat. Auf der anderen Seite - wenn der Antragsteller ein Organ der Partei ist - handelt es sich oft um eine Forderung von Ordnungsmaßnahmen *gegen* Parteianhänger oder Parteigliederungen.

Die Zahl der auf Antrag von Mitgliedern abgeänderten Entscheidungen beläuft sich auf 34 von insgesamt 53 abändernden Entscheidungen des Bundesparteigerichts, von insgesamt 85 Antragsabweisungen handelte es sich in sogar 57 Fällen um Anträge von Mitgliedern. Das könnte auf eine gewisse Benachteiligung der christlich-demokratischen Parteianhänger gegenüber den Parteiorganen hindeuten - eine Tendenz der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit, die nicht nur in der CDU zu sehen ist.

Das Verfahren wurde in 46 Fällen eingestellt, entweder weil der Antrag zurückgezogen wurde oder - vor allem bei Ausschlußverfahren gegen Parteimitglieder - weil der Betroffene freiwillig aus der Partei austrat. Nur vier Mal wurde eine Entscheidung durch Annahme eines Vergleichsvorschlages beendet, obwohl die Schiedsgerichte vor allem eine einvernehmliche Schlichtung der innerparteilichen Auseinandersetzungen bewirken sollen (§ 14 I PartG).

Bei den zwei Sonderfällen, die in den anderen Kategorien nicht eingeordnet werden können, handelt es sich um Rehabilitationsanträge.

Tabelle 2 ordnet Antragsteller und Antragsgegner einander zu. So war in 32 der insgesamt 34 Fälle, in denen der Antragsteller ein Mitglied war, Antragsgegner ein anderer Parteianhänger und nur in zwei Fällen ein Parteiorgan. Demgegenüber haben Parteiorgane in 16 Fällen bei dem zuständigen Schiedsgericht einen Antrag gestellt, der Mitglieder der CDU betraf und nur drei Mal andere Parteigliederungen.

Bei den zurückgewiesenen Anträgen zeichnet sich eine gegenteilige Tendenz ab: hier waren die antragstellenden Mitglieder in 53 Fällen mit Parteiorganen und nur vier Mal mit anderen Parteianhängern konfrontiert, so daß in nur 7,02 % der zurückgewiesenen Anträge der Antragsgegner eines Mitgliedes ein anderes Parteimitglied war, wobei in 92,98 % dieser Fälle der Antragsgegner eine Partei-

gliederung war. Insgesamt verstärkt auch Tabelle 2 den Eindruck, daß die Schiedsgerichte mehr die Position der Parteiorgane als die der Parteimitglieder unterstützen.

Tabelle 2: CDU - Antragsgegner im Vergleich zu Antragsteller

Verfahrensergebnis	Antragsteller	Antragsgegner					
		Mitglieder		Parteiorgane		Keine Angabe	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	Mitglieder	32	17,02	2	1,06	-	-
	Parteiorgane	3	1,59	16	8,51	-	-
Antrag zurückgewiesen	Mitglieder	4	2,13	53	28,19	-	-
	Parteiorgane	26	13,83	2	1,06	-	-
Verfahren eingestellt	Mitglieder	28	14,89	3	1,59	-	-
	Parteiorgane	3	1,59	12	6,38	-	-
Vergleichsvorschlag	Mitglieder	-		1	0,53	-	-
	Parteiorgane	3	1,59	-	-3	-	-
Total*		99	52,66	89	47,34	-	-

* Plus 2 Sonderfälle

Die Schiedsgerichtsbarkeit der CDU mußte sich in den 90er Jahren mit einer sehr außergewöhnlichen Frage beschäftigen: die der gleichzeitigen Mitgliedschaft in der „Scientology Church“. Am 17. Dezember 1991 nahmen die Delegierten des Bundesparteitages folgenden Antrag an: „Die Mitgliedschaft in der 'Scientology Church (Sekte)' ist mit der CDU-Mitgliedschaft unvereinbar.“ In einer Entscheidung erklärte das Bundesparteigericht, daß wenn „eine Partei ihre politischen Ziele erreichen will, sie zudem darauf angewiesen [ist], daß ihre Mitglieder auch ihr Verhalten in der Öffentlichkeit an den gemeinsamen Zielen orientieren“ (CDU-BPG 3/95 vom 24.09.1996). Kurz danach stellten einige Parteimitglieder, die auch Mitglieder der Scientology Kirche in Deutschland waren, einen Anfechtungsantrag gegen diesen Beschluß. Der Beschluß diskriminiere sie willkürlich in ihren Menschenrechten und schließe in unerträglicher Weise einen Teil der Bevölkerung von der politischen Willensbildung aus.

In jedem Anfechtungsantrag hat das Bundesparteigericht bis jetzt die Rechtswirksamkeit des Beschlusses und damit die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in der Scientology Church mit der Mitgliedschaft in der CDU festgestellt.

2. Landesschiedsgericht der CSU

Von der Christlich-Sozialen Union konnten insgesamt 45 Verfahren vor dem Landesschiedsgericht zum Gegenstand dieser Untersuchung gemacht werden. Wegen der geringen Anzahl der Fälle haben die Tabellen eine geringere Aussagekraft, als die für die großen Parteien (CDU, SPD). Die älteste Entscheidung stammt aus dem Jahr 1952, die neueste aus dem Jahr 1995, aber die meisten datieren aus den 80er Jahren.

Tabelle 3: CSU - Ergebnisse der Verfahren und Antragsteller

Verfahrensergebnis	Absolut	%	Antragsteller		
			Mitglieder	Parteiorgane	Keine Angabe
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	6	13,33	4	2	-
Antrag zurückgewiesen	37	82,22	32	4	1
Verfahren eingestellt	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	-	-	-	-	-
Sonderfälle	2	4,44	2	-	-
Total	45	100,0	38	6	1

Wegen der erwähnten geringen Zahl der Verfahren haben nur die Daten, die sich auf die 37 zurückgewiesenen Anträge beziehen, eine gewisse Aussagekraft. Es handelt sich dabei um 32 zurückgewiesene Anträge von Parteimitgliedern und um nur vier von Parteiorganen. In einem Fall lassen sich anhand der Entscheidung keine Angaben zu den Beteiligten ermitteln.

Die zwei Sonderfälle beziehen sich auf Selbstablehnungen wegen Befangenheit des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden eines Bezirksschiedsgerichts in dem ersten, des Vorsitzenden eines Landesschiedsgerichts in dem zweiten Verfahren.

Aus der Tabelle 4 lassen sich zwei wichtige Informationen über die CSU entnehmen:

- Wie bei der CDU sind in der Mehrheit der analysierten von Parteimitgliedern initiierten CSU-Verfahren Antragsgegner Organe der Partei (79,07 %);
- den Parteigliederungen kommt in fast 90 % der Entscheidungen die Rolle des Antragsgegners zu.

Das deutet auf eine üblicherweise zwischen Mitgliedern und Organen bzw. zwischen Basis und Vorstand der Partei stattfindende innerparteiliche Auseinandersetzung hin: Ein Befund, den jedenfalls auch andere Parteien zeigen.

Tabelle 4: CSU - Antragsgegner im Vergleich zu Antragsteller

Verfahrensergebnis	Antragsteller	Antragsgegner					
		Mitglieder		Parteiorgane		Keine Angabe	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	Mitglieder	-	-	4	9,30	-	-
	Parteiorgane	1	2,32	1	2,32	-	-
Antrag zurückgewiesen ¹⁾	Mitglieder	-	-	30	69,77	2	4,65
	Parteiorgane	-	-	3	6,98	1	2,32
Verfahren eingestellt	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Total ²⁾		1	2,32	38	88,37	3	9,98

1) Plus ein Verfahren ohne Angaben

2) Plus 2 Sonderfälle

3. Bundesschiedskommission SPD

Insgesamt konnten 185 Verfahren vor der Bundesschiedskommission der SPD in diesem Bericht statistisch analysiert werden; der Anzahl nach liegt sie damit an zweiter Stelle der fünf in diesem Bericht untersuchten Parteischiedsgerichte. Obwohl die SPD die älteste dieser Parteien ist, reicht die sozialdemokratische schiedsgerichtliche Rechtsprechung nur in das Jahr 1972 zurück. Der Grund: Im Gegensatz zu CDU, CSU und F.D.P. sah die Ordnung der Partei bis zu dem Erlaß des Parteiengesetzes (22.07.1967) keine innere Schiedsgerichtsbarkeit vor. Die jüngste veröffentlichte Entscheidung datiert aus dem Jahr 1997.

Die Anzahl abändernder Entscheidungen und zurückgewiesener Anträge stellen die große Mehrheit dar: zusammen sind es 158 (85,40 %). Demgegenüber ist die Anzahl eingestellter Verfahren und Sonderfälle verschwindend gering: insgesamt nur 27 (14,59 %), woraus bereits ersichtlich wird, daß die sozialdemokratische Schiedsgerichtsbarkeit einvernehmlichen Lösungen innerer Streitigkeiten eher zurückhaltend gegenübersteht.

Eine andere Besonderheit besteht darin, daß die meisten Anträge von Parteiorganen gestellt wurden: in 95,67 % der Fälle haben die Parteigliederungen die Initiative ergriffen. Aus diesem Grund könnte man die Schiedsgerichtsbarkeit der SPD als überwiegend „von oben“ beeinflusst beschreiben, nämlich in dem Sinne, daß die Rolle der Mitglieder viel weniger aktiv als bei anderen Parteien ist.

Tabelle 5: SPD - Ergebnisse der Verfahren und Antragsteller

Verfahrensergebnis	Absolut	%	Antragsteller		
			Mitglieder	Parteiorgane	Keine Angabe
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	71	38,38	2	69	-
Zurückgewiesen	87	47,03	4	83	-
Verfahren eingestellt	23	12,43	-	23	-
Vergleichsvorschlag	-	-	-	-	-
Sonderfälle	4	2,16	1 ¹⁾	2	1
Total	185	100,0	7	177	1

1) In diesem Sonderfall sind neben Mitglieder auch Parteiorgane Antragsteller

Bei den vier Sonderfällen handelt es sich um 1.) eine Erklärung der Bundesschiedskommission über die Zuständigkeiten der Unterschiedskommissionen; 2.) ein Verfahren mit zwei Anträgen: einer vom Antragsgegner für die Abänderung der Entscheidung der Bezirksschiedskommission, die zu seinen Lasten eine Ordnungsmaßnahme angeordnet hatte; der andere vom Antragsteller, der in der ersten Instanz den Ausschluß des Antragsgegners forderte; 3.) ein von Parteiorganen und Mitgliedern eingebrachter Antrag auf Durchführung eines Wahlanfechtungs- und Statutenstreitverfahrens; 4.) ein Statutenstreitverfahren, das die Vereinbarkeit einer Wahlordnung mit der Satzung eines Unterbezirksvorstands der Partei betrifft.

Der Eindruck einer Schiedsgerichtsbarkeit „von oben“ wird in gewissem Maße auch durch das in Tabelle 6 ausgewertete Zahlenmaterial bestätigt:

Tabelle 6: SPD - Antragsgegner im Vergleich zu Antragsteller

Verfahrensergebnis	Antragsteller	Antragsgegner					
		Mitglieder		Parteiorgane		Keine Angabe	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	Mitglieder	-	-	-	-	2	1,10
	Parteiorgane	49	27,07	7	3,87	13	7,18
Antrag zurückgewiesen	Mitglieder	-	-	3	1,66	1	0,55
	Parteiorgane	59	32,60	13	7,18	11	6,08
Verfahren eingestellt	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	17	9,39	3	1,66	3	1,66
Vergleichsvorschlag	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Total ¹⁾		125	69,06	26	14,35	30	16,57

1) Plus 4 Sonderfälle

Hier wird in der Tat deutlich, daß sich 108 der insgesamt 175 Anträge, die von SPD Parteiorganen gestellt wurden (ohne Sonderfälle), gegen Mitglieder als Antragsgegner richteten.

Das hat aber einen historischen sowie politischen Hintergrund: vor allem in den frühen 70er Jahren versuchte der Vorstand der SPD sich so weit wie möglich von der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) zu distanzieren. Deshalb wurden nicht nur Mitglieder ausgeschlossen oder gemaßregelt, die mit der DKP aktiv zusammengearbeitet hatten, sondern auch solche, die z.B. „nur“ einen Wahlvorschlag der westdeutschen Kommunisten unterzeichnet hatten.

Ein Streitverfahren, das am 21.12.1974 in Regensburg stattfand, stellt ein sehr gutes Beispiel dafür dar. Einige SPD-Mitglieder hatten nach dem Sturz der Regierung Allende einen Aufruf mit der Überschrift „Solidarität mit Chiles Volksregierung“ unterschrieben, der auch Unterschriften von Mitgliedern der kommunistischen Partei und anderen Gegnern der Sozialdemokraten enthielt. Gleichzeitig wurde in diesem Aufruf eine Demonstration und Kundgebung vor dem alten Rathaus in Regensburg angekündigt. An dieser Demonstration nahmen u.a. auch Anhänger der DKP teil.

Die zuständige Bezirksschiedskommission hielt es für angemessen, den hieran beteiligten Mitgliedern der SPD eine Rüge – eigentlich die mildeste Ordnungsmaßnahme – zu erteilen; diese Entscheidung hielt der Überprüfung durch die Landes- und Bundesschiedskommission stand.

4. Bundesschiedsgericht der F.D.P.

Die älteste der 62 verfügbaren Entscheidungen des Bundesschiedsgerichts der F.D.P. wurde 1977, die neueste 1998 erlassen. Wie für die CSU und Bündnis 90/ Die Grünen läßt diese geringe Anzahl keine bedeutenden Rückschlüsse zu.

Die Tabelle 7 bietet einen Überblick über die Parteischiedsgerichtsbarkeit der Liberalen: In über 60 % der Fälle sind die Anträge zurückgewiesen worden, während im Übrigen die vorinstanzlichen Entscheidungen im Beschwerde- bzw. Berufungsverfahren vor dem Bundesschiedsgericht abgeändert wurden. Weder den Mitgliedern noch den Parteiorganen kommt hinsichtlich der Anzahl eingereichter Anträge eine klare Mehrheit zu: Die Mitglieder übernehmen die aktive Rolle in 30, die Parteigliederungen in 32 von den insgesamt 62 Verfahren.

Der einzige Sonderfall besteht in der Selbstablehnung eines Mitgliedes des Bundesschiedsgerichts wegen Befangenheit.

Tabelle 7: F.D.P. - Ergebnisse der Verfahren und Antragsteller

Verfahrensergebnis	Absolut	%	Antragsteller		
			Mitglieder	Parteiorgane	Keine Angabe
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	21	33,87	9	12	-
Antrag zurückgewiesen	40	64,52	21	19	-
Verfahren eingestellt	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	-	-	-	-	-
Sonderfälle	1	1,61	-	1	-
Total	62	100,00	30	32	-

Ausweislich Tabelle 8 stehen sich Parteimitglieder und Parteiorgane in etwa gleich häufig als Antragsteller und Antragsgegner gegenüber. Auch hier übernimmt keiner eine dominierende Rolle: in sieben von neun Fällen abgeänderter Anträge hatten die antragstellenden Parteimitglieder Parteiorgane als Gegner, in zwei Fällen richteten sich die Anträge gegen andere Mitglieder. Soweit Parteigliederungen den Antrag stellten, richteten diese sich gleichermaßen gegen Parteimitglieder wie auch gegen Parteiorgane (sechs und sechs).

Anders verhält es sich bei den zurückgewiesenen Anträgen: hier waren Antragsgegner der antragstellenden Mitglieder in 17 Fällen (27,42 % der gesamten Fällen) Organe der F.D.P., und in nur vier Verfahren waren Mitglieder mit anderen Mitgliedern konfrontiert. Alles in allem ist die Situation auch hier ausgeglichen, da sowohl Mitglieder als auch Organe dazu neigen, vor allem gegen Vertreter der anderen Gruppe Anträge zu stellen.

Diesem Datenmaterial zufolge begünstigen die liberalen Schiedsgerichte weder die Mitglieder noch die Gliederungen, da bei beiden die Erfolgsquote deutlich niedriger lag, wenn der jeweilige Antragsgegner der anderen Gruppe angehörte.

Wie das CDU-Bundesparteigericht mußte sich auch in der F.D.P. die Schiedsgerichtsbarkeit mit Scientology beschäftigen. Mit dem Beschluß des Bundesparteitages in Bremen am 2./3. Oktober 1992 erklärte die Freiheitliche Demokratische Partei die Mitgliedschaft in der Scientology-Organisation in der Regel als unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der F.D.P., weil diese den politischen Zielen der F.D.P. diametral entgegenstehe. Aus diesem Grund wurde der Ausschluß aus der Partei für zwei Mitglieder angeordnet, die nicht freiwillig aus der Scientology Church austraten.

Tabelle 8: F.D.P. - Antragsgegner im Vergleich zu Antragsteller

Verfahrensergebnis	Antragsteller	Antragsgegner					
		Mitglieder		Parteiorgane		Keine Angabe	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	Mitglieder	2	3,28	7	11,47	-	-
	Parteiorgane	6	9,84	6	9,84	-	-
Antrag zurückgewiesen	Mitglieder	4	6,56	17	27,87	-	-
	Parteiorgane	14	22,95	5	8,20	-	-
Verfahren eingestellt	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Total ¹⁾		26	42,62	35	57,38	-	-

1) Plus ein Sonderfall

5. Bundesschiedsgericht von Bündnis 90/ Die Grünen

Die oberste Parteischiedsgerichtsbarkeit von Bündnis 90/ Die Grünen ist zahlenmäßig die am wenigsten beanspruchte – nur 33 Entscheidungen –, offensichtlich weil die Partei erst Ende der 70er Jahre gegründet wurde. Von diesen 33 Entscheidungen sind nur 2 im Jahr 1980 ergangen, während alle anderen zwischen 1987 und 1994 gefällt wurden.

In 66,67 % der Fälle handelt es sich um abändernde Entscheidungen, in 33,33 % der Fälle um zurückgewiesene Anträge, die in 19 Fällen von Mitgliedern und in 14 von Parteiorganen gestellt worden sind. Bei dem obersten Schiedsgericht von Bündnis 90/ Die Grünen wurde kein Verfahren eingestellt und keines vergleichsweise erledigt.

Tabelle 9: Bündnis 90/ Die Grünen - Ergebnisse der Verfahren und Antragsteller

Verfahrensergebnis	Absolut	%	Antragsteller		
			Mitglieder	Parteiorgane	Keine Angabe
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	22	66,67	13	9	-
Antrag zurückgewiesen	11	33,33	6	5	-
Verfahren eingestellt	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	-	-	-	-	-
Sonderfälle	-	-	-	-	-
Total	33	100,00	19	14	-

Tabelle 10: Bündnis 90/ Die Grünen - Antragsgegner im Vergleich zu Antragsteller

Verfahrensergebnis	Antragsteller	Antragsgegner					
		Mitglieder		Parteiorgane		Keine Angabe	
		Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Entscheidung der Vorinstanz abgeändert	Mitglieder	2	6,06	9	27,27	2	6,06
	Parteiorgane	1	3,03	7	21,21	1	3,03
Antrag zurückgewiesen	Mitglieder	1	3,03	4	12,12	1	3,03
	Parteiorgane	3	9,09	2	6,06	-	-
Verfahren eingestellt	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Vergleichsvorschlag	Mitglieder	-	-	-	-	-	-
	Parteiorgane	-	-	-	-	-	-
Total		7	21,21	22	66,66	4	12,12

Auch in der Schiedsgerichtsrechtsprechung von Bündnis 90/ Die Grünen bestätigt sich die bei den anderen Parteien zu Tage tretende Tendenz teilweise.

Antragsgegner der Mitglieder (Tabelle 10) sind am häufigsten Parteiorgane (neun Mal bei abgeänderten Entscheidungen und vier Mal bei zurückgewiesenen Anträgen). Demgegenüber richten sich die Anträge der Parteigliederungen vor allem gegen andere Parteiorgane (in neun von 14 Fällen). Hierin wird deutlich, daß bei Bündnis 90/ Die Grünen die Neigung zu Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Organisationsgliederungen höher als bei anderen Parteien ist.

Schiedsgerichtsverfahren vor dem Bundesschiedsgericht von Bündnis 90/ Die Grünen befassen sich vielfach mit der Rolle der Frauen bei Kandidatenaufstellungen, insbesondere auch mit dem Erlaß von Frauenstatuten. Nach diesem Statut wird bei Wahlen getrennt nach Männern und Frauen gewählt und den Frauen stehen als Mindestquote die ungeraden Plätze zur Verfügung: eine Regelung, die bei der Partei Bündnis 90/ Die Grünen auch heute noch Anlaß zu Auseinandersetzungen gibt.

Zusammenfassung

- 1) Der Bericht stellt eine statistische Analyse von 510 Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte von CDU, CSU, SPD, F.D.P. und Bündnis 90 / Die Grünen dar.
- 2) Häufigster Verfahrensgegenstand sind Auslußanträge und Ordnungsmaßnahmen sowie Wahl- anfechtungen von Parteiorganen.
- 3) Vor der Bundesschiedskommission der SPD sind am häufigsten die Parteigliederungen in der Position des Antragstellers und damit in der Vorinstanz nicht selten unterlegen; bei den anderen obersten Parteischiedsgerichten ist das zahlenmäßige Verhältnis von Parteigliederungen und Mitgliedern als Antragsteller relativ ausgeglichen.

- 4) Antragsgegner der Verfahren vor der Bundesschiedskommission der SPD sind vor allem Parteimitglieder; die gleiche Tendenz – wenn auch nicht ganz so ausgeprägt – kann man bei dem Bundesparteigericht der CDU beobachten. Dagegen sind Antragsgegner der obersten Schiedsgerichtsverfahren bei CSU, F.D.P. und Bündnis 90/ Die Grünen in den meisten Fällen Parteiorgane.

Oberstes Parteischiedsgericht	Verfahrenszahl absolut	Antragsteller				
		Mitglieder		Parteiorgane		keine Angabe
		Anzahl Verfahren	Erfolgs- quote(%*)	Anzahl Verfahren	Erfolgs- quote(%*)	Anzahl Verfahren
CDU	190	125	34 (17,9 %)	65	19 (10 %)	-
SPD	185	7	2 (28,6 %)	177	69 (39 %)	1
F.D.P.	62	30	9 (30 %)	32	12 (37,5 %)	-
CSU	45	38	4 (10,5 %)	6	2 (33,3 %)	1
Bündnis 90/ Die Grünen	33	19	13 (68,4 %)	14	9 (64,3 %)	-

* Verhältnis der Anzahl an Antragstellungen zur Anzahl an Verfahren, in denen die vorinstanzliche Entscheidung aufgehoben und damit dem Antrag - zumindest teilweise – stattgegeben wurde (ohne Vergleiche und Einstellungen).

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

In seinem Beschluß über die Ablehnung des Bundesverfassungsrichters Jentsch wegen dessen Äußerungen über die PDS während seiner Zeit als Parteipolitiker und Minister in Thüringen hat das **BVerfG**¹ zu Recht an seiner restriktiven Linie bei Befangenheitserklärungen bezüglich seiner Mitglieder festgehalten.² Die Person des Bundesverfassungsrichters hat gesteigerte Bedeutung, da die Auswahl der jeweiligen Richter und Richterinnen weitestgehend konsensual durch ein besonderes politisches Auswahlverfahren, in dessen Mittelpunkt die Person der jeweiligen Kandidaten steht, erfolgt. Diese Entscheidung lebt vom breiten politischen Konsens, weshalb das Wahlgremium sich mit Zweidrittelmehrheit für die Wahl des jeweiligen Kandidaten entscheiden muß. Von besonderer Bedeutung ist jedoch auch, und dies ergibt sich aus dem Beschluß des BVerfG, das Vertrauen darauf, daß der einzelne Verfassungsrichter sehr wohl zwischen seiner - nicht mehr bestehenden - Rolle als Parteipolitiker und seiner - neuen - Rolle als Bundesverfassungsrichter differenzieren können wird. Nachweise für die Funktionabilität dieser Rollentrennung sind insbesondere in den Vereinigten Staaten belegbar.³ Das Bundesverfassungsgericht geht daher zu Recht davon aus, daß seine Mitglieder die beruflich strukturierte Fähigkeit zur Rollenseparierung haben. Mag das Nichtvorliegen der Besorgnis der Befangenheit auch dem einzelnen Bürger in solchen Fällen schwerer einleuchten, so muß dies doch für eine politische Partei, die als Mitspieler auf dem politischen Feld die Spielregeln kennt, nachvollziehbar sein.

Das **BVerwG**⁴ hat nochmals bestätigt, daß die Außendarstellung einer Partei als werbende Organisation maßgeblich ist, wenn es um die Feststellung ihrer Parteieigenschaft bzw. Maßnahmen gegen die Partei bzw. Gruppierung geht. So sah es das verfügte Verbot der Nationalistischen Front auch gegenüber der Gruppe als wirksam an, die nach der angeblichen Auflösung der Nationalistischen Front und deren Neugründung unter gleichem Namen versuchte, sich mit dem Argument der Nichtidentität gegen ihre Zwangsauflösung zu wehren. Für die Parteieigenschaft ist insofern das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal „werbende Organisation“ konstitutiv.⁵

In einer weiteren Entscheidung wiederholt das **BVerwG**⁶ die hergebrachte Formel, inwiefern Mitglieder verfassungsfeindlicher Parteien Beamte, im konkreten Fall Soldaten, sein können, wobei es für die

¹ Beschluß vom 15.09.1998 - 2 BvE 2/93, 2 BvE 5/95, 2 BvE 1 /96, 2 BvE 3/97 - , in: NJW 1999, 132 f. = NVwZ 1999, S. 175 = ThürVBl 1999, 12 f.

² Vgl. BVerfG NJW 1999, 2801 f.

³ Als Beispiel sei hier insbesondere der frühere Associate Justice am Supreme Court Tom Clark genannt, der als Attorney General Präsident Truman riet, die Stahlindustrie im Rahmen eines Streiks während des Koreakrieges unter staatliche Verwaltung zu stellen, um den Forderungen der Streikenden nachzukommen. Dies läge durchaus innerhalb der Kompetenzen des Präsidenten. Kurze Zeit später, als Verfassungsrichter, lehnte er genau diese Argumentation in *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (The Steel Seizure Case) 343 U.S. 579 (1952), mit der Mehrheit des Gerichts ab, vgl. *D. O'Brien*, Storm Center, 3d ed. 1993, New York, S. 109 f; s. dort auch die S. 79 ff. bezüglich der Frage, inwiefern *court-packing* erfolgreich sein kann.

⁴ Urteil vom 24.03.1998 - 1 A 13/92 - (unveröffentlicht).

⁵ Vgl. BVerfGE 91, 262 und 91, 276.

⁶ Beschluß vom 13.10.1998 - 1 WB 86/97 -, in: NVwZ 1999, 299 f.

Beantwortung der Frage, inwiefern Zweifel an seiner Verfassungstreue bestehen, auf das Gewicht der Mitarbeit des Soldaten bei einer solche Partei ankomme.⁷ In die gleiche Richtung zielte eine Entscheidung des **VGH Kassel**⁸. Dagegen ging das **BVerwG** in seiner Entscheidung nicht auf die Grundlagen für eine zulässige Überwachung von Parteien durch den Verfassungsschutz eines Landes ein. Mit der Überwachung und Fragen deren Zulässigkeit setzten sich jedoch Urteile des **BVerwG**⁹, des **OVG Rheinland-Pfalz**¹⁰, und des **VG München**¹¹ auseinander. Zu diesem Problembereich sei auf die Dissertation von *L. O. Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes, hingewiesen, die Anfang des Jahres 2000 in den „Schriften zum Parteienrecht“ erscheinen wird.

In einem weiteren Urteil stellte das **BVerwG**¹² klar, daß ein Parteitag als nichtöffentliche Versammlung nicht von den Vorschriften des VersG zu öffentlichen Versammlungen erfaßt wird und insofern bei Untersagungsverfügungen auf die allgemeinen polizei- und sicherheitsrechtlichen Vorschriften zurückgegriffen werden kann. Allerdings machte das Gericht auch deutlich, daß diese Vorschriften nicht dazu herangezogen werden dürfen, die Existenz einer nicht für verfassungswidrig erklärten Partei durch Parteitagsuntersagung zu untergraben.

Der **BGH**¹³ stellte klar, daß Parteien nicht mit dem Staat identifiziert werden können, auch nicht die SED mit der DDR, weshalb dem Kläger kein Schadensersatz für den wegen rechtswidriger Inhaftierung erlittenen Verdienstausfall gegen die PDS zugestanden werden konnte.

Das **LG Köln**¹⁴ hat festgestellt, daß Parteien für ihre (auch verdeckten) wirtschaftlich tätigen Eigenunternehmen nach den Grundsätzen der qualifiziert faktischen Konzernhaftung haften.

Martin Morlok/Thilo Streit

2. Chancengleichheit/Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Der Anspruch politischer Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 I GG und dem Demokratieprinzip beinhaltet zugleich ein Neutralitätsgebot für staatliche Stellen, demzufolge mit öffentlichen Mitteln die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälscht oder aufgrund des Wettbewerbs entstandene Unterschiede nivelliert werden dürfen. Insbesondere ist es der öffentlichen Gewalt untersagt, parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei in den Wahlkampf einzuwirken¹⁵. In diesem Sinne, allerdings ausschließlich unter Rückgriff auf das verfassungsrechtliche

⁷ Siehe etwa BVerwGE 76, 157; 83, 158.

⁸ Urteil vom 07.05.1998 - 24 DH 2498/96 -, in: NVwZ 1999, 904 ff.

⁹ Urteil vom 7.12.1999 - BVerwG I C 30.97 (unveröffentlicht).

¹⁰ Urteil vom 10.09.1999, 2 A 11774/98.OVG (unveröffentlicht).

¹¹ Beschluß vom 25.03.1999 - M 17 K 96.1685, M 17 K 96.2054, M 17 K 96.6433, M 17 K 98.3798 -, (unveröffentlicht).

¹² Urteil vom 23.03.1999 - I C 30.97 - (unveröffentlicht).

¹³ Urteil vom 15.12.1998 - VI ZR 368/97 -, in: NJW 1999, 1475 ff.

¹⁴ Urteil vom 25.02.1999 - 24 O 87/98 -, in: ZIP 1999, 374 ff.

¹⁵ Das BVerfG hat bereits in E 44, 125 ff. entschieden, daß durch den Einsatz öffentlicher Mittel Mehrheitsparteien nicht zu Hilfe geeilt werden darf und Oppositionsparteien nicht bekämpft werden dürfen; das BVerfG hat diese staatliche Neutralitätspflicht in st. Rspr. bestätigt, vgl. nur E 85, 264 (297) m.w.N.; vgl. für die Literatur *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 90 m.w.N.

Gebot der freien Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), hat auch das **BVerwG**¹⁶ entschieden, daß ein Beamter sein Diensttelefon weder zur Wahlwerbung als Kandidat noch zur politischen Betätigung für eine Partei benutzen darf.

Diese objektiv-rechtliche, einen staatlich unbeeinflussten Parteienwettbewerb gewährleistende Abwehrfunktion des Chancengleichheitsgrundsatzes wird ergänzt durch eine subjektiv-rechtliche Teilhabefunktion. Für den Anspruch politischer Parteien auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen nach Maßgabe und im Rahmen der Bereitstellung durch den Träger öffentlicher Gewalt ist in § 5 PartG einfachrechtlich der Grundsatz der abgestuften Gleichbehandlung normiert¹⁷. Als Verteilungsschlüssel das Ergebnis vorausgegangener Wahlen zugrunde zu legen ist angesichts des verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums bei der Differenzierung nicht zu beanstanden, wenn auch nicht die einzig mögliche Kriterienfestlegung¹⁸. Dem durch § 5 I 2 PartG eingeräumten Abstufungsermessen sind jedoch „verfassungsrechtlich enge Schranken“¹⁹.

Für die Wahlsichtwerbung politischer Parteien hat das **VG Gelsenkirchen**²⁰ in konsequenter Anwendung des Chancengleichheitsgrundsatzes eine solche Schranke²¹ jedenfalls in der grundsätzlichen Ermöglichung einer wirksamen Wahlpropaganda gesehen: der Chancengleichheitsgrundsatz gebiete, einem erdrückenden Übergewicht der Sichtwerbung großer gegenüber kleinen Parteien (160 gegenüber ca. 2.300 Stellplätzen) entgegenzuwirken, indem bei der Zuteilung von zahlenmäßig begrenzten Werbeflächen den kleinen Parteien eine überproportionale Mindestzahl an Stellflächen zuzuerkennen sei.

Demgegenüber läßt sich eine Beschränkung des in Wahlkampfzeiten grundsätzlich bestehenden Anspruchs politischer Parteien auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für das Aufstellen eines Informationsstandes regelmäßig nicht mit Kapazitätsproblemen rechtfertigen²². Anders ist dies mit **VG Meiningen**²³ dann zu beurteilen, wenn eine politische Partei den Antrag so spät stellt, daß der Behörde die Möglichkeit genommen ist, notwendige Regelungen sachgerecht und ohne unzulässigen Eingriff in die bestehenden Rechte anderer zu treffen.

Auch Kapazitätsprobleme betreffend den Zugang zu Stadthallen sind vorrangig nach Priorität oder bei gleichzeitigem Anmelden nach Losverfahren zu entscheiden²⁴. Die (angebliche) Verfassungsfeindlichkeit einer Partei oder die Mißbilligung der Programmatik darf - angesichts Art. 21 II GG, der den Verlust parteirechtlicher Freiheit und Gleichheit von einem bundesverfassungsgerichtlichen Ver-

¹⁶ Beschluß vom 09.12.1998 – 2 B 85/98 -, in: VBIBW 1999, 173 = DVBl 1999, 926.

¹⁷ Vgl. hierzu insbes. A. *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 151 ff.

¹⁸ S. dazu M. *Morlok*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 85 ff.

¹⁹ BVerfGE 14, 121 (134 ff.).

²⁰ Beschluß vom 02.09.1998 – 14 L 2689/98 -, in: NwVBl 1999, 106 ff.

²¹ Unter Hinweis auf BVerwGE 47, 280 (290-292).

²² So auch M. *Morlok*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 92.

²³ Urteil vom 18.06.1998 – 5 E 592/98 -, in: ThürVBl 1998, 261.

²⁴ S. M. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. 2, Art. 21 Rn. 91, der ebenso wie W. *Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 237 m. zahlr. N. in Fn. 83, den Zugangsanspruch als originär gemeinderechtlich, anderenfalls als aus § 5 I PartG folgend betrachtet, für die Vergabe allerdings den Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit nicht anwendet.

botsausspruch abhängig macht - nicht zu einer Versagung der Zulassung führen²⁵. Obwohl alle Träger öffentlicher Gewalt an Recht und Gesetz gebunden und verpflichtet sind, die durch den Grundsatz der Chancengleichheit erzeugten objektiven Bindungen einzuhalten²⁶, sind hin und wieder auch extreme Ausnahmefällen zu verzeichnen, in denen besorgniserregenderweise die öffentliche Hand widerrechtlich und trotz entgegenstehender einstweiliger Verfügungen den Zugang verweigert²⁷. Jüngst erst war das BVerfG²⁸ mit der Frage befaßt, ob gegen das - aufgrund einstweiliger Verfügung zur Überlassung der Kongreßhalle an „Die Republikaner“ verpflichtete - Bezirksamt Berlin-Mitte ein gerichtlich zweifach angedrohtes Zwangsgeld auch noch festgesetzt und beigetrieben wird, nachdem „Die Republikaner“ - aufgrund der hartnäckigen Zugangsverweigerung - gezwungen waren, den geplanten Bundesparteitag zu verschieben. Zu Recht bestätigte das BVerfG in seinem Nichtannahmebeschluß allerdings die oberverwaltungsgerichtliche Entscheidung²⁹, derzufolge das Zwangsgeld als reines Beugemittel ohne Strafcharakter anzusehen und die Vollstreckung eines solchen auszuschließen sei, „wenn die Vornahme der Handlung, einerlei aus welchem Grund oder durch wessen Schuld, unmöglich geworden“ sei. Dem Gebot effektiven Rechtsschutzes sah das BVerfG dadurch Genüge getan, daß „Die Republikaner“ gegebenenfalls den Einsatz effektiverer Zwangsmittel³⁰ hätten anregen bzw. beantragen können und müssen. Damit hat das BVerfG einen langwährenden Streit um die Exklusivität des § 172 VwGO im Hinblick auf andere Vollstreckungsmöglichkeiten³¹ dahingehend entschieden, daß „diese Vorschrift als verwaltungsprozessuale Modifizierung der ansonsten geltenden zivilprozessualen Zwangsgeldbestimmungen“ zu verstehen ist und in diesem Sinne lediglich eine höhenmäßige Begrenzung des Zwangsgeldbetrages auf 2.000,- DM enthält, die wiederum „dem Einsatz anderer nach der VwGO in Verbindung mit der ZPO möglicher Zwangsmittel“ nicht entgegensteht³².

Nicht nur die in § 3 PartG grundsätzlich als parteifähig erwähnte politische Partei oder ihre Gebietsverbände der jeweils höchsten Stufe können Beteiligte eines Verwaltungsstreitverfahrens sein. Auch die Kreis- und Ortsverbände sind nach § 61 I Nr. 2 VwGO fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, soweit ihnen als Vereinigung im konkreten Fall ein Recht zustehen kann. Materielle Berechtigungen der

²⁵ So schon OVG Münster, in: DVBl 1968, 842 ff.; s.a. W. Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 237; M. Morlok, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 91, 149.

²⁶ R. Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVBl 1990, 334 (336).

²⁷ Vgl. schon den Nachweis bei Ch. Jülich, Anmerkung zu OVG Münster, Urteil vom 26.06.1968 - III A 47/68 -, in: DVBl. 1968, 846 (848).

²⁸ Beschluß vom 09.08.1999 - I BvR 2245/98 -, veröff. von Pressestelle des BVerfG als Pressemitteilung Nr. 90 vom 19.08.1999.

²⁹ Beschluß vom 04.11.1998 - 3 S 15/98 -, in: NVwZ-RR 1999, 411 f. = JurBüro 1999, 440 ff.

³⁰ Als Beispiel nennt das Gericht die Ersetzung der behördlichen Zustimmung zur Saalvermietung und die Besitzeinweisung durch den Gerichtsvollzieher.

³¹ Für einen abschließenden Charakter der Norm plädieren P. Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 10. Aufl. 1998, § 172 Rn. 2, sowie R. Pietzner, in: Schoch/ Schmidt-Aßmann/ Pietzner, VwGO, Stand März 1999, § 172 Rn. 11, der in Fn. 34 und 35 den Streitstand mit zahlreichen Nachweisen belegt. Zu dem sich gleichfalls um § 172 VwGO rankenden Streit, auf welche Titel die Norm Anwendung findet, vgl. den ausführlichen Überblick bei R. Pietzner, a.a.O., Rn. 14 ff.

³² Wobei der Zwangsmiteinsatz unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit steht: erst wenn „etwa aufgrund vorangegangener Erfahrungen, aufgrund eindeutiger Bekundungen oder aufgrund mehrfacher erfolgloser Zwangsgeldandrohungen klar erkennbar [ist], daß die Behörde unter dem Druck des Zwangsgeldes nicht einlenkt, dann gebietet es das Gebot effektiven Rechtsschutzes, von der 'entsprechenden' Anwendung zivilprozessualer Vorschriften Gebrauch zu machen“.

Kreis- und Ortsverbände ergeben sich aus dem öffentlichen Recht. So steht ihnen unzweifelhaft ein Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu³³. Gleiches gilt auch für die Genehmigung der Wahlsichtwerbung und von Informationsständen. In neuester Rechtsprechung erkannte das **BVerwG**³⁴ nunmehr den unselbständigen Untergliederungen politischer Parteien auch einen originären Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen zu.

Demgegenüber haben weder die politischen Parteien noch deren Untergliederungen einen Anspruch auf Veröffentlichung von Nachrichten oder Mitteilungen im Amtsblatt der Gemeinde. Das **VG Leipzig**³⁵ lehnte einen Veröffentlichungsanspruch zutreffend mit der Begründung ab, daß es sich bei dem Amtsblatt nicht um eine öffentliche Einrichtung handelt. Weder aus der Gemeindeordnung noch aus § 5 PartG läßt sich daher ein entsprechender Anspruch herleiten. Es handelt sich vielmehr um eine Ermessensentscheidung. Nimmt eine Gemeinde jedoch Beiträge politischer Parteien zum Abdruck im nichtamtlichen Teil ihres Amtsblattes an, so ist sie bei dieser und weiteren Zulassungsentscheidungen an den Gleichheitssatz gebunden³⁶.

Alexandra Bäcker

3. Innerparteiliche Ordnung

Das **Bundesparteigericht der CDU**³⁷ hat den Ausschluß eines Parteimitglieds bestätigt, das als Inhaber zahlreicher Ämter in der CDU und der JU u.a. die Ausländerbeauftragten der Länder als „Volkskommissare für Überfremdung“ und die Gedenkfeiern zum 50. Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz als „Auschwitz-Festwoche“ bezeichnet und mit vergleichbaren Äußerungen auch die Aufmerksamkeit der Presse erregt hatte. Mit diesem Verhalten hat das Mitglied nach Ansicht des Gerichts die Voraussetzungen für einen Parteiausschluß gemäß § 10 IV PartG, § 11 I Statut der CDU erfüllt. Es liege darin ein erheblicher Verstoß gegen einige Grundpositionen der CDU sowie gegen deren Ordnung, der nicht mehr durch das Recht auf innerparteiliche Meinungsbildung gedeckt werde. Die hervorgerufenen innerparteilichen Auseinandersetzungen und die negative Resonanz in der Presse begründeten schließlich auch einen schweren Schaden für die Partei, den das Mitglied schuldhaft verursacht habe.

Es ist als ein erfreulicher Beitrag zur Transparenz innerparteilicher Vorgänge und deren fachöffentlicher Diskussion zu begrüßen, daß die CDU die Veröffentlichung der - übrigens durchgängig schlüssigen - Entscheidung angestrebt und die Redaktion des NVwZ-RR diese auch angenommen hat.

Agnes Launhardt

³³ *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 236.

³⁴ Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21/98 -, in: DVBl 1999, 1134 ff. = UPR 1999, 313 ff.

³⁵ Urteil vom 01.04.1999, Az. 6 K 457/99 (unveröffentlicht), unter Hinweis auf die gleichlautende Entscheidung des VG Freiburg (Breisgau), in: AfP 1992, 210 ff.

³⁶ *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 244.

³⁷ Beschluß vom 22.04.1997 - BPG 4/96 -, in: NVwZ-RR 1999, 153 ff.

4. Parteienfinanzierung

Das BVerfG³⁸ hat sich mit der Besteuerung von kommunalen Wählervereinigungen auseinandergesetzt und entschieden, daß das Recht auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 I und Art. 28 I 2 GG) verletzt ist, wenn kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände zur Körperschaft- und Vermögensteuer herangezogen werden, Parteien und deren Untergliederungen dagegen nicht.

Das BVerfG knüpft in dieser Entscheidung an die Grundsätze an, die es für die Behandlung der kommunalen Wählervereinigungen nach und nach entwickelt hat³⁹. Die Willensbildung des Volkes wird nicht nur von den politischen Parteien vorgeformt und beeinflusst. „Auf der kommunalen Ebene wirken insbesondere die örtlich gebundenen Rathausparteien und Wählervereinigungen an der politischen Willensbildung in nicht unerheblichen Ausmaß mit. Die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung in Art. 28 II GG gewährleistet diesen vor allem an den besonderen Belangen der örtlichen Gemeinschaften orientierten Wählervereinigungen und den sie tragenden Bürgern eine chancengleiche Mitwirkung bei der politischen Willensbildung im kommunalen Bereich, die vom Gesetzgeber nicht beeinträchtigt werden darf.“⁴⁰ Die Unterschiede zwischen den politischen Parteien und den kommunalen Wählervereinigungen sind aber nicht zu vernachlässigen. Letztlich hielt das Gericht den Ausschluß der steuerlichen Absetzbarkeit von Beiträgen und Spenden an kommunale Wählervereinigungen in dieser Entscheidung noch für mit dem Grundgesetz vereinbar. Eine Verletzung des Rechts auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung wurde verneint, da keine „ernsthaft ins Gewicht fallende Differenzierung“ vorliege⁴¹. Drei Jahre später sah das BVerfG⁴² diese Grenze durch die neuen steuerrechtlichen Regelungen jedoch als überschritten an. Der völlige Ausschluß der Wählervereinigungen von der steuerlichen Entlastung wird als Verstoß gegen das aus Art. 3 I GG i.V.m. Art. 9, 28 I 2 GG folgende Grundrecht auf Chancengleichheit⁴³ mit den zu ihnen im Wettbewerb stehenden politischen Parteien gesehen⁴⁴. In Folge dieses Urteils reagierte der Gesetzgeber und nunmehr sind Spenden und Beiträge an kommunale Wählervereinigungen bis zu einer Höhe von 1500 DM (bei zusammenveranlagten Ehegatten bis zu 3000,- DM) jährlich steuerlich begünstigt. Die Hälfte der Zuwendungen wird dem Steuerpflichtigen gemäß § 34 g EStG von seiner Steuerschuld abgezogen.

In seiner letzten großen Entscheidung zur Parteienfinanzierung hat das BVerfG klargestellt, daß die staatlichen Mittel für die Finanzierung der allgemein den Parteien nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeiten gewährt werden⁴⁵. Damit ist auch die kommunale Ebene der Parteien eingeschlossen. Das

³⁸ Beschluß vom 29.9.1998 – 2 BvL 64/93 –, in: NVwZ 1999, 400 f. = DÖV 1999, 249 ff. = NJW 1999, 3112 und JuS 1999, 1121 f. mit einer Anmerkung von *M. Sachs*.

³⁹ BVerfGE 2, 1 (76); 4, 27 (29); 11, 266 (276); 11, 351 (361); 12, 10 (25); 13, 1 (16); 51, 222 (235 ff.); 69, 92 (110 ff.); 78, 350 (358 ff.). Siehe auch die ausführliche Darstellung der Entwicklung in der Rechtsprechung bei *A. Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 34 ff. und S. 96 ff.

⁴⁰ BVerfGE 69, 92 (110) mit Hinweis auf BVerfGE 11, 266 (274 f., 276); 11, 351 (361); 12, 10 (25); 13, 1 (16).

⁴¹ BVerfGE 69, 92 (111).

⁴² BVerfGE 78, 350 (359 ff.).

⁴³ Die verfassungsrechtliche Verortung der Chancengleichheit ist in Rechtsprechung und Literatur sehr unterschiedlich. Für einen strukturierten Überblick siehe *A. Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 17 ff.; *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 73 m.w.N.

⁴⁴ BVerfGE 78, 350 (363).

⁴⁵ BVerfGE 85, 264 (285 ff.).

Gericht hat daher vor allem in seiner Schlußbemerkung festgestellt, daß „der zuständige Gesetzgeber die Lage der mit den Parteien auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Wählergemeinschaften zu bedenken haben. Sowenig angesichts ihrer begrenzten politischen Zielsetzung eine Gleichstellung kommunaler Wählervereinigungen mit den politischen Parteien verfassungsrechtlich geboten sein kann, so wenig kann übersehen werden, daß eine staatliche (Teil-) Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien auch deren kommunalpolitischer Tätigkeit zugute kommt.“⁴⁶ Demnach müssen die kommunalen Wählergemeinschaften, wenn auch in eingeschränkter Form an der staatlichen Teilfinanzierung beteiligt werden⁴⁷.

Vor diesem Hintergrund hatte das BVerfG über die Heranziehung der kommunalen Wählergemeinschaften - hier in Form eines Dachverbandes der kommunalen Wählervereinigungen, der sich nicht selbst an Wahlen beteiligt - zur Körperschafts- und Vermögenssteuer, während die politischen Parteien davon freigestellt sind, zu entscheiden.

Zu hinterfragen ist die Tatsache, ob der Kläger als Dachverband der freien Wählervereinigungen sich selbst auf das Recht der Chancengleichheit aus Art. 3 I i.V.m. Art. 9 und Art. 28 I 2 GG berufen konnte. Zunächst einmal kann sich ein Dachverband als privatrechtliche juristische Person gemäß Art. 19 III GG auf Grundrechte berufen, wenn das betreffende Grundrecht seinem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Entscheidend ist dabei, ob von den Grundrechten geschützte Tätigkeiten auch von juristischen Personen selbst ausgeübt werden können. Das BVerfG hält es in seinem Beschluß für nicht entscheidend, daß der Kläger nicht selbst an Wahlen teilnimmt; vielmehr komme es darauf an, daß sein Auftrag und seine tatsächlichen Handlungsweisen sich auf den Bereich der politischen Willensbildung im Vorfeld der Wahlen erstreckten. Entsprechend seinem Satzungszweck und seine tatsächlichen Handlungsweisen habe der Dachverband einen erheblichen Teil seiner finanziellen Mittel für den zentralisierten Einkauf von Wahlkampfhilfsmitteln eingesetzt und dadurch ein einheitliches Bild der Wahlkampfwerbung geschaffen⁴⁸. Das BVerfG ordnet den Dachverband als ein Instrument ein, durch das die kommunalen Wählervereinigungen einzelne Aufgaben der politischen Willensbildung, der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes konzentrieren. Finanzielle Belastungen des Dachverbandes betreffen daher die Chancengleichheit der kommunalen Wählervereinigungen und der ihnen angehörigen Wahlbewerber gegenüber den politischen Parteien und ihren Kandidaten. Differenzierungen müßten daher auch bei einer derart gebündelten Wahlvorbereitung durch einen besonderen, verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigungsgrund legitimiert werden. Eine Begründungsparallele für die Möglichkeit der Berufung des Dachverbandes auf das Recht der Chancengleichheit kann man aber durchaus auch bei den Kreis- und Ortsverbänden der politischen Parteien sehen. Diese sind gemäß § 61 I Nr. 2 VwGO fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, soweit ihnen als Vereinigung im konkreten Fall ein Recht zustehen kann⁴⁹.

⁴⁶ BVerfGE 85, 264 (328).

⁴⁷ So auch die vom Bundespräsidenten R. von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission, Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 19, 27, 61 f., 119; vgl. auch *H. H. von Arnim*, Werden kommunale Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?, in: DVBl 1999, 417 (421).

⁴⁸ BVerfG, in: NVwZ 1999, 400.

⁴⁹ Siehe dazu schon oben unter 2. Chancengleichheit/ Zugang zu öffentlichen Einrichtungen S. 136 f.

Bei der Frage der Differenzierung untersucht das BVerfG zunächst die Auswirkung des Verzichts auf Körperschafts- und Vermögenssteuer bei den politischen Parteien. Während die Wählervereinigungen und ihr Dachverband unmittelbar belastet würden, seien die Parteien unmittelbar begünstigt. Die eintretende Belastung sei dabei auch so gravierend, daß die unterschiedliche Besteuerung die Wettbewerbslage zwischen den Parteien und kommunalen Wählervereinigungen in ernsthaft ins Gewicht fallender Weise verändere. Hierfür sieht das BVerfG auch keine Rechtfertigung in unterschiedlichen Aufgaben, Tätigkeitsfeldern und Finanzbedürfnissen der beiden im Wettbewerb stehenden Gruppen, weil der steuerliche Zugriff ganz unabhängig von der Zweckbestimmung oder der Verwendung des Einkommens und des Vermögens allein daran anknüpft, daß die kommunalen Wählervereinigungen und ihr Dachverband Einkommen erzielen und Vermögen haben. Besteuerungsgrenzen und Freibeträge erklärt das BVerfG für unerheblich, weil diese gerade den kommunalen Wählervereinigungen nichts nützen, die durch größeres Vermögen und Einkommen zu einer echten Konkurrenz für politische Parteien geworden seien.

Auch das Ziel, die Umgehung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Steuerfreiheit von Spenden und Beiträgen zu verhindern⁵⁰ biete hier keinen Rechtfertigungsgrund. Indem hier fraglichen Bereich ging es um die unmittelbare Besteuerung der Vereinigung und eben nicht um die Steuerentlastung Dritter. Wegen des festgestellten Verfassungsverstoßes gegen den Gleichheitssatz gelangt das BVerfG hier ausnahmsweise zu einer Nichtigerklärung der betreffenden Normen, soweit sie die Wählervereinigungen zur Steuer heranziehen, da eine rückwirkende Einbeziehung Begünstigter wegen des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot es ausgeschlossen ist.

Das BVerfG⁵¹ hat sich am gleichen Tag nochmals mit der Besteuerung von Wählervereinigungen befaßt. Diese Entscheidung ist wegen des Fehlens einer substantiellen Begründung nicht angenommen worden. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Problematik der Wahrung der Chancengleichheit hat nicht stattgefunden.

Zu den zahlreichen Entscheidungen in Sachen F.D.P. Parteienfinanzierung sei nur hingewiesen auf die Beiträge von *K. Sondern*, Die Drittwirkung eines Verwaltungsakts im Rahmen der Parteienfinanzierung, MIP 1998, 45 ff., *M. Morlok*, Unnötige Förmerei oder gebotene Formstrenge – Zu einer Eigenart des Parteienrechts aus Anlaß der Entscheidung des VG Köln in Sachen F.D.P.-Parteienfinanzierung, DVBl. 1999, 277 ff. und *A. Bäcker*, Parteienfinanzierung ohne Kontrolle?, NVwZ 2000, i.E.

Heike Merten

⁵⁰ Unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264 (313).

⁵¹ Beschluß vom 29.9.1998 – 2 BvR 1790/94 – in: NVwZ 1999, 401 f. = VB1BW 1999, 134 ff.

5. Parteien und Medien

a) Anspruch auf Teilnahme an redaktionell gestalteten Wahlwerbesendungen

Aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 I GG folgt für die politischen Parteien ein Anspruch auf chancengleiche Beteiligung an redaktionell gestalteten Rundfunk- und Fernsehsendungen⁵². Dies gilt auch und insbesondere für sog. "Wahlhearings", in denen Repräsentanten politischer Parteien unter Leitung eines im Dienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt stehenden Journalisten zu wahlentscheidenden Themen Stellung nehmen bzw. diese Themen diskutieren⁵³. Redaktionell gestaltete Sendungen sind dabei solche, bei denen sowohl Themen und Personenauswahl, als auch Form, Ablauf und Zeitpunkt der Sendung ausschließlich von den Rundfunkanstalten selbst im Rahmen ihres Programmauftrags bestimmt werden⁵⁴.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten können sich insoweit zwar für jede ihrer Sendungen auf den Schutz des Art. 5 I 2 GG berufen, üben aber ihre Tätigkeit im öffentlich-rechtlichen Bereich aus und unterliegen aus diesem Grunde der Grundrechtsbindung gemäß Art. 1 III GG. Ihre Grundrechtsträgerschaft schließt eine Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch als Grundrechtsadressaten indes nicht aus⁵⁵. Die verfassungsrechtlich geschützte, durch Art. 5 I GG garantierte Aufgabenerfüllung der Rundfunkanstalten darf durch diese Grundrechtsbindung nicht unmöglich gemacht oder gelähmt werden⁵⁶. Gleichwohl ist auch diese Freiheit insofern nicht unbegrenzt, als sie nach dem Gebot der praktischen Konkordanz mit dem aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 I GG folgenden Chancengleichheitsgrundsatz politischer Parteien zu einem Ausgleich zu bringen ist⁵⁷.

Zum Kern des den Rundfunkanstalten gewährleisteten Freiheitsbereiches gehören grundsätzlich sowohl die Bestimmung des Ablaufs und des Zeitpunkts der Sendung als auch die Themen- und Personenauswahl⁵⁸. Der Rundfunk darf deshalb solche Parteien im Rahmen einer Diskussionsrunde unberücksichtigt lassen, die nach der Themenauswahl nichts Geeignetes oder Förderliches beitragen kön-

⁵² BVerfGE 82, 54 (58 f.); OVG Hamburg, in: NJW 1988, 928 (928); VG Bremen, in: NJW 1996, 141 (142); R. Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVBl 1990, 334 (336); E. Benda, Rechtliche Perspektiven der Wahlwerbung im Rundfunk, in: NVwZ 1994, 521 (526); A. Grupp, Redaktionell gestaltete Rundfunksendungen vor Wahlen, in: ZRP 1983, 28 (29); E. Röper, Beteiligung von Parteien und Parteivertretern an Rundfunksendungen, in: NJW 1987, 2984 (2984); S. Michelfelder, Redaktionell gestaltete Wahlsendungen - Information oder Wahlpropaganda?, in: ZUM 1992, 163 (167); demgegenüber leitet R. Bolwin, Besteht ein Rechtsanspruch der politischen Parteien auf eigene Darstellung ihrer politischen Standpunkte in redaktionell gestalteten Wahlsendungen - insbesondere in "Wahlhearings" - des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?, in: AfP 1990, 165 ff., einen Anspruch auf Teilnahme nicht aus Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 I GG her, sondern im Einzelfall aus §§ 826, 249 BGB her; K.-H. Ladewig, Zum Recht der politischen Parteien, in redaktionell gestalteten Wahlsendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten "zu Wort zu kommen", in: ZUM 1991, 456 ff., folgert das Recht auf Teilhabe aus Art. 5 I 2 GG und der "Mediatorfunktion" der Rundfunkanstalten.

⁵³ R. Bolwin, Besteht ein Rechtsanspruch der politischen Parteien auf eigene Darstellung ihrer politischen Standpunkte in redaktionell gestalteten Wahlsendungen - insbesondere in "Wahlhearings" - des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?, in: AfP 1990, 165 (165);

⁵⁴ A. Grupp, Redaktionell gestaltete Rundfunksendungen vor Wahlen, in: ZRP 1983, 28 (29 f.).

⁵⁵ BVerfGE 31, 314.

⁵⁶ K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/1, München 1988, § 74 I 6 b, 1342

⁵⁷ Vgl. jüngst statt vieler VG Köln, in: ZUM 1998, 1049.

⁵⁸ OVG Hamburg, in: NJW 1988, 928; A. Grupp, Redaktionell gestaltete Rundfunksendungen vor Wahlen, in: ZRP 1983, 28 (29 f.); E. Röper, Beteiligung von Parteien und Parteivertretern an Rundfunksendungen, in: NJW 1987, 2984 (2984).

nen. In diesem Sinne hat das **VG Weimar**⁵⁹ das journalistische Konzept einer Sendung mit dem Titel „Das Duell der Ministerpräsidentenkandidaten“ nicht beanstandet und auch eine Beschränkung der Teilnehmer rekurrierend auf die tatsächlichen Wahlchancen für zulässig erachtet. Zwar kann auch mit der durch die Themenstellung verbundenen Verengung des Kreises der zu beteiligenden Parteien eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit einhergehen, die jedoch als notwendige Konsequenz der Ausübung der redaktionellen Freiheit des Rundfunks hinzunehmen ist. Dies gilt jedoch nur, soweit nicht bereits das redaktionelle Konzept als solches als „verdeckte Wahlwerbung“ zu qualifizieren ist⁶⁰. Beschränkt nicht schon die Themenstellung einer Sendung den Teilnehmerkreis, sind grundsätzlich alle zur Wahl angetretenen Parteien berücksichtigungsfähig. Doch erlaubt auch hier die redaktionelle Gestaltungsfreiheit des Rundfunks, den Kreis der Teilnehmer im Interesse der praktischen Realisierbarkeit des journalistischen Konzepts zu beschränken⁶¹.

Die Grundrechtsausübung durch die Rundfunkanstalten unterliegt dann jedoch dem aus der Chancengleichheit folgenden Gebot der angemessenen Berücksichtigung aller relevanten Meinungen und des Verzichts auf insbesondere parteipolitische Einseitigkeit. Zur Gewährleistung dessen hat sich die Rundfunkanstalt bei der konzeptionellen Gestaltung der Sendung an sachgerechten, tragfähigen Differenzierungskriterien zu orientieren. Diese ergeben sich insbesondere, rekurrierend auf § 5 I PartG⁶², aus der Bedeutung der Partei, die sich beispielsweise an den Ergebnissen der vorhergehenden Wahlen, der Dauer des Bestehens der Partei, ihrer Kontinuität, Mitgliederzahl, des Umfangs und Ausbaus ihrer Organisation usw. messen läßt.⁶³ Weitergehend hat das **VG Köln**⁶⁴ unter anderem auf die Berücksichtigung der betroffenen Partei im Gesamtspektrum der wahlbezogenen Sendungen als ermessens- und abwägungsrelevantem Kriterium abgestellt und nicht allein die streitige Sendung in den Blick genommen.

b) Anspruch auf Wahlwerbezeiten

Die staatsvertragliche und landesmediengesetzliche Verpflichtung der Rundfunkanstalten, Wahlwerbesendungen der Parteien auszustrahlen⁶⁵, obliegt den Rundfunkanstalten nicht grenzenlos. Das **OLG Koblenz**⁶⁶ hat zu Recht angenommen, daß die Rundfunkanstalten die Ausstrahlung davon abhängig

⁵⁹ Beschluß vom 08.09.1999 - 2 E 2860/99 -, unveröffentlicht.

⁶⁰ A. Grupp, Redaktionell gestaltete Rundfunksendungen vor Wahlen, in: ZRP 1983, 28 (29); R. Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVB1 1990, 334 (337).

⁶¹ R. Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVB1 1990, 334 (337); so auch: BVerfGE 82, 54 (58).

⁶² Eine direkte Anwendbarkeit des § 5 I PartG als Anspruchsgrundlage scheidet am Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen. Die Rundfunkanstalt stellt bei redaktionellen Sendungen, anders als bei Sendung von Wahlkampfspots, keine Einrichtungen „zur Verfügung“. Sie bleibt vielmehr über Sendezeit, Programminhalt und Einrichtungen des Senders allein verfügungsbefugt. So auch M. Morlok, in: H. Dreier GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 95 insbes. Fn. 331; W. Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 240 a.E.

⁶³ OVG Hamburg, in: NJW 1988, 928 (928 f.); R. Klenke, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVB1 1990, 334 (336); E. Röper, Beteiligung von Parteien und Parteivertretern an Rundfunksendungen, in: NJW 1987, 2984 (2985).

⁶⁴ Beschluß vom 03.09.1998 - 6 L 2864/98 -, in: ZUM 1998, 1049.

⁶⁵ Erfaßt sind sowohl öffentliche als auch private Rundfunkanstalten, letztere haben allerdings einen Anspruch auf Erstattung der Selbstkosten. S. dazu M. Morlok, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 95.

⁶⁶ Urteil vom 09.03.1999 - 4 U 1641/98 -, in: ZUM 1999, 418 ff.

machen können, daß die Sendezeit in rechtlich zulässiger Form genutzt wird. Mit Blick auf Art. 21 GG ist das Prüfungsrecht allerdings dahingehend eingeschränkt, daß nur bei einem offenkundigen und schwerwiegendem Verstoß gegen allgemeine Gesetze die Ausstrahlung verweigert werden darf. Einen solchen Verstoß sah das Gericht in dem Text eines Wahlwerbespots: „Auch Konrad Adenauer und Kurt Schuhmacher würden heute die Republikaner wählen.“ Entgegen der Auffassung des vorinstanzlich mit dem Fall befaßten **LG Mainz**⁶⁷ nahm das OLG Koblenz eine zur Nichtausstrahlung berechtigte Verletzung des postmortalen Persönlichkeitsrechts der genannten Politiker durch den Werbespot an. Aus diesem Grund verneinte desgleichen das **LG Köln**⁶⁸ einen Anspruch der Republikaner auf Ausstrahlung der fraglichen Wahlwerbesendung.

Auch ein Antrag des Enkels von Konrad Adenauer im einstweiligen Rechtsschutzverfahren vor dem **LG Köln** auf Unterlassung hatte aufgrund der in der Äußerung zum heutigen - hypothetischen - Wahlverhalten Adenauers liegenden Verletzung des postmortalen Persönlichkeitsrechts Erfolg. Die dagegen eingelegte Berufung der Republikaner wurde vom **OLG Köln**⁶⁹ als unbegründet abgewiesen.

Alexandra Bäcker

6. Parteien- und Parlamentsrecht

Zur Entscheidung des **ThürVerfGH**⁷⁰, siehe den Beitrag von *Markus Schmidt*, Die Diätenindexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand, in diesem Heft auf S. 76 ff.

Das **BSG**⁷¹ hat entschieden, daß Abgeordnetenentschädigungen den Anspruch auf vorzeitige Altersrente nicht entfallen lassen. Der Status eines Abgeordneten und seine Tätigkeit ist durch persönliche Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit gekennzeichnet und die Entschädigungsleistungen daher weder als Arbeitsentgelt aus einer abhängigen Beschäftigung, noch als Einkünfte aus entgeltlichen Dienstleistungen zu werten.

Eine Entscheidung zu den parlamentarischen Rechten der Abgeordneten und Fraktionen ist ergangen durch den **VerfGH NW**⁷². Danach gehört es zu den Rechten der Abgeordneten und Fraktionen, daß das Parlament über einen Antrag berät und - durch Annahme oder Ablehnung - Beschluß faßt. Dieses Recht wird nicht bereits dadurch beeinträchtigt, daß Änderungsanträge zur Abstimmung zugelassen werden. Allerdings dürfen solche Änderungsanträge nicht dazu benutzt werden, einer Beschlußfassung über den Gegenstand des ursprünglichen Antrags auszuweichen. Dies gilt ebenso für Entschließungsanträge (§ 86 I GO LT). Unzulässig sind daher Änderungsanträge, die den Gegenstand des Entschließungsantrags auswechseln und ihn zu einem „aliud“ umformen.

⁶⁷ Urteil vom 01.09.1998 – 1 O 377/98 -, in: ZUM 1998, 1045 f.

⁶⁸ Urteil vom 07.09.1998 – 28 O 409/98 -, in: ZUM 1998, 1043 ff.

⁶⁹ Urteil vom 24.09.1998 – 15 U 122/98 -, in: NJW 1999, 1969 ff.

⁷⁰ Urteil vom 16.12.1998 - VerfGH 20/95 -, in: NVwZ - RR 1999, 283 ff. = DVBl. 1999, 800 = NJ 1999, 87 f.

⁷¹ Urteil vom 04.05.1999 – B 4 RA 55/98 -, unveröffentlicht.

⁷² Urteil vom 15.06.1999 – VerfGH 6/97 – unveröffentlicht.

Zur Begründung nimmt der VerfGH NW bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetenstatus und zum Geschäftsordnungsrecht: Danach bildet Art. 38 I 2 GG die Grundlage des verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus, der die Summe der parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten umfaßt. Auch die Bildung von Fraktionen beruht auf der Entscheidung der Abgeordneten in Ausübung ihres freien Mandats, weswegen sich die Rechtsstellung der Fraktionen aus dem Abgeordnetenstatus ableitet⁷³. Eine mit Art. 38 I 2 GG im wesentlichen inhaltsgleiche Regelung enthält Art. 30 II VerfNW, nach Ansicht des VerfGH NW rechtfertigt sich daher eine entsprechende Bewertung auch auf Landesebene.

Zu den damit gewährleisteten Rechten der Abgeordneten und Fraktionen gehört das Rederecht und - damit verbunden - das Antragsrecht. Dieses wiederum liefe jedoch ins Leere, wenn sich das Parlament nicht auch mit den Anträgen befassen und darüber entscheiden müßte. Das Antragsrecht der Fraktionen dient namentlich dazu, die Kontrolle der Regierung zu ermöglichen. Dabei verläuft die Frontstellung regelmäßig zwischen Oppositions- und Regierungsfractionen. Für die Opposition kann es insofern von besonderem Interesse sein, durch Entschließungsanträge Meinungsunterschiede, gerade auch solche zwischen den Regierungsfractionen, sichtbar zu machen. Hierfür kann es auf zugespitzte Fragestellungen ankommen, solche dürfen nicht mittels Änderungsanträgen durch mehr oder weniger unverbindliche Wendungen ersetzt werden. Dies schließt die Zulässigkeit von Änderungsanträgen nicht aus, es muß aber mit deren Annahme wenigstens konkludent über den ursprünglichen Antrag in der Sache mitentschieden werden.

Die Entscheidung des VerfGH NW verhilft den Abgeordneten- und Fraktionsrechten zur Geltung und ist zu begrüßen. Die entsprechenden Befugnisse sind verfassungsrechtlich verbürgt und begrenzen die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments, das in der Geschäftsordnung nur die Art und Weise ihrer Ausübung regeln darf. Die Regierungsfractionen können es daher weder unter Berufung auf parlamentarische Gepflogenheiten noch auf Vorschriften der GO rechtfertigen, wenn sie die Stellungnahme zu unliebsamen Anträgen umgehen und die Rechte parlamentarischer Minderheiten unterlaufen.

Als problematisch ist demgegenüber eine Entscheidung des **OVG Lüneburg**⁷⁴ zu erachten, die die Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen behandelt. Es geht dabei um eine Ratspartei, die mehr als 10 % der Gemeinderatssitze errungen hat, aber im Verwaltungsausschuß und im Stadtwerkeausschuß, in denen wesentliche Entscheidungen getroffen werden, nicht vertreten ist. Ursache hierfür ist, daß nicht nur bei der Ermittlung der den einzelnen Wählergruppen und Parteien zustehenden Ratssitze, sondern auch bei der Besetzung der Ausschüsse das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren zur Anwendung gelangt. Dem OVG Lüneburg ist zwar darin beizupflichten, daß dieses Berechnungsverfahren, das größeren Parteien zugute kommt, als solches keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Daher steht auch die Zulässigkeit von § 51 II NdsGO, aufgrund dessen das Verteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer zugunsten des Höchstzahlverfahrens bei der Ausschußsitzverteilung beseitigt

⁷³ Vgl. BVerfGE 70, 423 (326); 84, 304 (322); 93, 195 (203).

⁷⁴ Beschluß vom 26.02.1998 – 10 M 5793/97 – in: NVwZ 1999, 189 ff.

wurde, nicht in Frage. Jedoch muß gleichzeitig gewährleistet sein, daß die Größe der Ausschüsse so bemessen wird, daß nicht nur der Proportionalität von Wählergruppen und Parteien im Gemeinderat einerseits und in den Ausschüssen andererseits Genüge getan wird; zugleich ist vielmehr auch dem Gedanken der Repräsentativität der Ausschüsse hinreichend Rechnung zu tragen⁷⁵. Entgegen der Ansicht des VG Lüneburg, das im vorliegenden Fall die Ungleichgewichtigkeiten bei der Ausschußsitzverteilung für verfassungsrechtlich hinnehmbar hält, ist hier also das Ermessen des Rates bei der Bestimmung der Ausschußgröße durch das Prinzip der repräsentativen Demokratie begrenzt⁷⁶.

Agnes Launhardt

7. Wahlrecht

In einer Entscheidung des **HbgVerfG**⁷⁷ geht es um die rechtliche Qualifikation von Wahlfehlern. Zugrunde liegt ihr eine - erfolglos gebliebene - Wahlbeschwerde der DVU, die bei der Bürgerschaftswahl vom 21.09.1997 die 5%-Hürde um nur 0,023% der Wählerstimmen verfehlt hatte und ihr Scheitern an der Sperrklausel auf Wahlfehler zurückführte.

Zu den von der DVU als Wahlfehler gerügten Vorgängen stellt das HbgVerfG zunächst fest, daß es in Hamburg auf die Parteieigenschaft der Träger bestimmter Wahlvorschläge für deren Zulässigkeit nicht ankommt, da nach § 22 I HbgBüWahlG Wahlvorschläge - anders als im Bundeswahlrecht (§ 18 BWahlG) - auch von Wählervereinigungen eingereicht werden können. Die Eigenschaft als Wählervereinigung ist gemäß § 23 I HbgBüWahlG vom Landeswahlausschuß festzustellen. Eine gesetzliche Bestimmung der Merkmale, die insofern für eine Anerkennung erforderlich sind, fehlt. Das HbgVerfG knüpft hier plausibel an die Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur Parteieigenschaft⁷⁸ an und fordert für eine Wählervereinigung, daß diese sich mit Ernsthaftigkeit einer politischen Zielsetzung widmet und den ernsthaften Willen zur parlamentarischen Vertretung hat, was nur anhand äußerer Merkmale zu prüfen sei. Für die Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung einer Wählervereinigung sei allein festzustellen, ob eine politische Zielsetzung offensichtlich nach keiner vernünftigen Betrachtungsweise ersichtlich ist. Unrechtmäßige Wahlzulassungen lägen insoweit nicht vor.

Ferner befaßt sich das Gericht mit der Qualifikation von Behinderungen des Wahlkampfes als Wahlfehler. Grundsätzlich werden Wahlfehler als Verstöße amtlicher Wahlorgane gegen verfassungsrechtliche Wahlrechtsgrundsätze oder sonstige zwingende Wahlvorschriften verstanden. Daneben können Wahlfehler durch Dritte in Betracht kommen, wenn diese Wahlrechtsbestimmungen anzuwenden haben und ein Handlungsfehler eines Wahlorgans hinzukommt⁷⁹. Weiter zieht das Gericht in Betracht, unter welchen Umständen Wahlkampfbehinderungen durch private Dritte sowie durch am Wahlkampf nicht selbst beteiligte staatliche Stellen Wahlfehler begründen können, läßt dies aber letztlich offen: Gegen Behinderungen des Wahlkampfes sei vorrangig Schutz vor staatlichen Gerichten zu suchen. Zudem müßten aus Gründen des Bestandsschutzes gewählter Volksvertretungen Ausweitungen des

⁷⁵ Vgl. hierzu *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG-Kommentar, Art. 40 Rn. 29.

⁷⁶ Siehe hierzu BVerwG, in: NVwZ-RR 1993, 209; vgl. aber BVerfG, in: NVwZ-RR 1995, 214.

⁷⁷ Urteil vom 26.11.1998 – HVerfGH 4/98 u.a. – in: NVwZ-RR 1999, 954 ff.

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 3, 387 (403); BVerfGE 24, 260 (265); 74, 44 (50).

⁷⁹ Näher dazu BVerfGE 89, 234.

Wahlfehlerbegriffs behutsam erfolgen. Angesichts der mangelnden Beherrschbarkeit der fraglichen Behinderungen durch die staatlichen Wahlorgane könnten Wahlfehler daher erst angenommen werden, wenn angemessenerweise von „Wahlterror“ gesprochen werden könne und der Staat zur Wahrung staatlicher Grundprinzipien (Freiheit und Gleichheit der Wahl) verpflichtet wäre, die Wahlbewerber vor derartigen Behinderungen zu schützen. Derartig schwere Behinderungen ohne rechtlich zulässige Möglichkeit zur Gegenwehr habe die DVU aber nicht darlegen können.

Die Ausführungen des Gerichts vermögen insgesamt zu überzeugen. Wahlbeeinflussungen aus der gesellschaftlichen Sphäre können und sollen nicht verhindert werden, und wo es zu gesetzwidrigen Behinderungen durch Private kommt, ist staatlicher Rechtsschutz zu suchen. In Hinsicht auf das Verhalten staatlicher Organe, die nicht Wahlorgane sind, und deren Handeln sich im wahlrechtlichen Sinne ebenfalls als Verhalten Dritter darstellt, muß letztlich dasselbe gelten. Wenn allerdings der Fall eintritt, daß zahlreiche rechtswidrige Behinderungen durch Private erfolgen, daß die Polizei nur unzulänglich vor solchen schützt, daß für den Wahlkampf erforderliche behördliche Genehmigungen rechtswidrig verweigert werden, daß ständig Rechtsschutz vor Fachgerichten erforderlich wird, dann muß das kumulative Zusammenwirken solcher und ähnlicher Geschehnisse einen Wahlfehler begründen können.

Das kommunale Wahlrecht für Unionsbürger wird behandelt durch das **VG Ansbach**⁸⁰ und des **BVerfG**⁸¹. Dabei geht es um einen Fall, in dem ein spanischer Staatsangehöriger vom Gemeindevwahlausschuß nicht als Kandidat für die Wahl des Oberbürgermeisters zugelassen wurde. Die nach der Durchführung der Wahl erhobene Wahlanfechtung bei der Bezirksregierung blieb ohne Erfolg. Diese Entscheidung wurde durch das VG Ansbach bestätigt, danach bildet die deutsche Staatsangehörigkeit eine zulässige Wählbarkeitsvoraussetzung. Die Berufung dagegen wurde vom BayVerfGH nicht zugelassen, die erhobene Verfassungsbeschwerde vom BVerfG zurückgewiesen.

Zum rechtlichen Hintergrund: Als zentraler Bestandteil der durch Titel II EUV eingeführten und in Art. 8 - 8e EGV⁸² konkretisierten Unionsbürgerschaft vermittelt Art. 8b (19 n.F.) EGV den Zugang der Unionsbürger zur politischen Mitwirkung, insbesondere auch auf kommunaler Ebene. Grundsätzlich wird danach das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger allein in Abhängigkeit vom jeweiligen Wohnsitz gewährleistet, „Unionsausländer“ sollen ihr Wahlrecht mithin unter den selben Bedingungen wie die „Unionsinländer“ des jeweiligen Mitgliedsstaates ausüben können. Allerdings stellt Art. 8b I 2 EGV die Ausübung des in Satz 1 statuierten Rechts ausdrücklich unter einen Vorbehalt: Denn danach waren bis zum 31.12.1994 auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments die Einzelheiten der Wahlrechtsausübung einstimmig durch den Rat festzulegen. Von dieser durch Art. 8b I 2 EGV eingeräumten Ermächtigung hat der Rat mit der EG-Kommunalwahlrichtlinie für Unionsbürger v. 19.12.1994 (94/80/EG) Gebrauch gemacht. Art. 5 III der Richtlinie 94/80/EG räumt insoweit den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit ein, den Zugang zum Amt eines Leiters oder Mitglieds der Exekutivorgane lokaler Gebietskörperschaften der Grundstufe den eigenen Staatsange-

⁸⁰ Urteil vom 06.11.1979 – AN 4 K 96.01251 – in: NVwZ 1999, 324 ff.

⁸¹ Beschluß vom 14.10.1998 – 2 BvR 588/98 – , in: NVwZ 1999, 293.

⁸² In der Fassung des EUV vom 07.02.1992 - Vertrag von Maastricht.

hörigen vorzubehalten. Allerdings müssen entsprechende Vorschriften, die das passive Wahlrecht der Unionsbürger beschränken, gemäß Art. 5 III 3 den allgemeinen Rechtsprinzipien sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Der bayerische Gesetzgeber hat in Hinblick darauf in Art. 36 I BayGLKrWG das passive Wahlrecht für das Amt des 1. Bürgermeisters bzw. des Oberbürgermeisters auf Deutsche i.S. des Art. 116 I GG beschränkt.

Das VG Ansbach hat insofern unter Berufung auf eine Entscheidung des **BayVerfGH**⁸³ vom 15.05.1997 festgestellt, daß Art. 36 I BayGLKrWG weder gegen deutsches Verfassungsrecht noch gegen Gemeinschaftsrecht verstößt⁸⁴. Zunächst lasse sich die Verfassungswidrigkeit nicht mit Art. 28 I 3 GG begründen, da diese Vorschrift das Wahlrecht für Unionsbürger nicht selbst konstituiert, sondern lediglich eine „Öffnungsklausel“ für europarechtliche Regelungen bildet. Zur europäischen Rechtslage wird unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte von Art. 8b I EGV sowie der Kommunalwahlrichtlinie 94/80/EG festgestellt, daß Art. 8b I 1 EGV das aktive und passive Wahlrecht u.a. für die deutsche Bürgermeisterwahl primärrechtlich nicht zwingend vorschreibt. Vielmehr sei gerade in Anbetracht der spezifischen Unterschiede der Mitgliedsstaaten sowie der von diesen geäußerten Vorbehalte die Ermächtigung zur Regelung der Einzelheiten in Art. 8b I 2 EGV dahingehend gefaßt worden, daß diese nicht etwa nur formale Wahlrechtsmodalitäten, sondern auch substantielle Bestimmungen ermöglicht. Dabei habe auch die Überlegung eine Rolle gespielt, daß ein partieller Ausschluß vom passiven Wahlrecht erforderlich sein könne, da in mehreren Mitgliedsstaaten der Bürgermeister nicht nur Exekutive des Gemeinderats ist, sondern auch als Vertreter des Staates eigene Befugnisse besitzt. Daß ein Staat aber bereit sein müsse, sich durch einen Staatsangehörigen eines anderen Staates vertreten zu lassen, habe man nicht verlangen wollen. Ein Verstoß von Art. 5 III der Richtlinie 94/80/EG als sekundärem Gemeinschaftsrecht gegen das Primärrecht aus Art. 8b I EGV komme mithin nicht in Betracht.

Ferner sei auch die Umsetzung der Kommunalwahlrichtlinie durch den bayerischen Gesetzgeber in Gestalt von Art. 36 I BayGLKrWG keinen Bedenken ausgesetzt. Denn bei den bayerischen Bürgermeister- und Landratswahlen handele es um Wahlen im Bereich lokaler Gebietskörperschaften, die zugleich die Wahl von Leitern der - auch - Staatsgewalt ausübenden Exekutivorgane dieser Gebietskörperschaften umfaßten. Daher sei die in Art. 36 I BayGLKrWG normierte Entscheidung, Unionsbürgern den Zugang zum Amt des Bürgermeisters bzw. Landrats zu verwehren, verhältnismäßig und gedeckt durch die Zielsetzung des Art. 5 III der Richtlinie 94/80/EG, nämlich Interessenkonflikte bei der Erfüllung von - auch - staatlichen Aufgaben zu vermeiden.

Die vorliegend skizzierte Beurteilung durch das VG Ansbach, die vom BayVerfGH wie vom BVerfG gebilligt wurde, ist rechtlich plausibel⁸⁵. Rechtspolitisch läßt sich dagegen fragen, ob es tatsächlich notwendig und sinnvoll erscheint, die durch Art. 5 III EGV eingeräumte *Option*, das passive Kommunalwahlrecht für Unionsbürger zu beschränken, auch wahrzunehmen. Denn das Wahlrecht für Unionsbürger dient der Entwicklung einer gesamteuropäischen politischen Identität sowie der Berücksichtigung sich verändernder Arbeits- und Lebensstrukturen, aufgrund derer sich zunehmend mehr

⁸³ BayVerfGH, in: NVwZ 1998, 54.

⁸⁴ Zur Vereinbarkeit der Regelungen zum Unionsbürgerwahlrecht im BayGLKrWG mit der Bayerischen Verfassung siehe auch BayVerfGH, in: NVwZ 1998, 54.

⁸⁵ Im Ergebnis ebenso etwa *M. Hilf*, in: Grabitz/Hilf, Komm. zur EU, Art. 8b EGV Rn. 16 f. m.w.N.

Unionsbürger in Mitgliedsstaaten niederlassen, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Der Wunsch nach einer stärkeren - gerade auch mentalen - Europäisierung⁸⁶ steht aber im Spannungsverhältnis zu einem Verständnis, wonach das „Staatsangehörigkeitsband“⁸⁷ und die dadurch konstituierten Rechte und Pflichten Voraussetzung sind für die vorurteilsfreie und sachgerechte Ausübung des Bürgermeisteramts, die sich nur auf die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben bezieht. Die Interessenkonflikte, die insoweit befürchtet werden, wirken daher etwas konstruiert, auch wenn man die Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis als mittelbare Staatsverwaltung und damit als Ausübung von Staatsgewalt betrachtet⁸⁸. Wenn ein Unionsausländer an seinem Wohnsitz für das Amt des Bürgermeisters nominiert und auch tatsächlich gewählt würde, wäre das vielmehr als hoffnungsvoller kleiner Schritt auf dem Weg zur europäischen Integration zu erachten.

Mit der Vermeidung möglicher Interessenkonflikte befassen sich unter dem Gesichtspunkt der Inkompatibilität die Entscheidungen des **SachsAnhVerfG**⁸⁹ und des **VerfGBbg**⁹⁰. Im ersten Fall geht es um die Rechtmäßigkeit von § 40 I Nr. 1 SachsAnhGO, wonach Mitglieder des Gemeinderates nicht zugleich Beamte oder Angestellte eines Zweckverbands sein dürfen, dem die Gemeinde angehört. Die Regelung stützt sich auf Art. 91 II SachsAnhVerf., wonach der Gesetzgeber die Wählbarkeit von öffentlichen Bediensteten regeln kann, um der Gefahr von Interessenkollisionen bei der Ausübung von Amt und kommunalem Mandat zu begegnen. Im Anschluß an seine frühere Rechtsprechung⁹¹ stellt das Gericht fest, daß das Ziel des § 40 I Nr. 1 SachsAnhGO, eine gleichzeitige Tätigkeit im Gemeinderat und in der Verwaltung für die Gemeinde zu verhindern, durch den Normzweck der Ermächtigungsgrundlage gedeckt sei. Unerheblich sei für die Unvereinbarkeit, ob die Verwaltungstätigkeit unmittelbar oder - wie bei der Zweckverbandstätigkeit - nur mittelbar im Dienst der Gemeinde erfolgt. Im übrigen stelle es keine unzulässige Ungleichbehandlung dar, daß § 40 I SachsAnhGO die Unvereinbarkeit bei juristischen Personen des Privatrechts, in denen die Gemeinde eine beherrschende Stellung hat, auf leitende Tätigkeiten beschränkt, während eine Tätigkeit in Zweckverbänden, deren Mitglied die Gemeinde ist, generell ausgeschlossen wird. Dies ergebe sich aus der besonderen Nähe kommunaler Zweckverbände zur Gemeindeorganisation.

In der Entscheidung des **VerfGBbg** geht es um die Verfassungsmäßigkeit von § 12 II 1 Nr. 2 BKWahlG, wonach leitende Beamte und Angestellte der Gemeinden und Ämter nicht der Vertretung ihres Landkreises angehören dürfen. Das Gericht hält diese Regelung für gerechtfertigt durch die Ermächtigung des Art. 22 V 3 BbgVerf., der Inkompatibilitätsregelungen für öffentliche Bedienstete im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Landtag oder in kommunalen Vertretungskörperschaften vorsieht. Unbeschadet des Umstands, daß sich das Amt eines leitenden Beamten der Gemeinde und das Mandat in der Kreisvertretung auf verschiedenen Ebenen gegenüberstehen, bestünde auch in dieser Konstellation die Möglichkeit mannigfacher Interessenkollisionen. Wie das **SachsAnhVerfG** prüft schließlich

⁸⁶ Im Zusammenhang zum kommunalen Wahlrecht für Unionsbürger ist auch die Verankerung parteipolitischer Betätigungsmöglichkeiten im Gemeinschaftsrecht zu sehen, vgl. Art. 138a (191 n.F.) EGV.

⁸⁷ Vgl. insoweit Art. 48 IV EGV, Art. 33 V GG, § 4 II BRRG.

⁸⁸ Vgl. *M. Wollenschläger/A. Schraml*, in: BayVBl 1995, 385 (387 f.).

⁸⁹ Urteil vom 07.07.1998 – LVG 17/97 -, in: NVwZ 1999, 462.

⁹⁰ Beschluß vom 17.09.1998 – VerfGBbg 30/98 und 30/98 EA -, unveröffentlicht.

⁹¹ **SachsAnhVerfG**, in: NVwZ-RR 1995, 457.

auch das VerfGBbg, ob sich die Unzulässigkeit der fraglichen Norm unter dem Aspekt einer sachwidrigen Differenzierung gegenüber Unvereinbarkeitsregelungen für andere Personengruppen ergibt, was aber verneint wird.

Der Vergleich beider Entscheidungen macht sichtbar, wieviel Raum - trotz parallel verlaufender Problem- und Argumentationsstruktur - für unterschiedliche Akzentuierungen der Gerichte bleibt⁹². Die Ergebnisse liegen jedoch auf einer Linie und decken sich insoweit mit den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Inkompatibilitätsregelungen⁹³.

Zu den Entscheidungen des **VerfGH NW**⁹⁴ sowie des **HbgVerfG**⁹⁵ zur *Verfassungsmäßigkeit von 5 %-Sperrklauseln* siehe den Beitrag von *M. Heinig*, Gleichheit trotz(t) Funktionalität, abgedruckt in diesem Heft auf S. 25 ff.

Agnes Launhardt

⁹² So stellt das SachsAnhVerfG im Hinblick auf Eingriffe in die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl fest, bei konkreten Einschränkungen bedürfe es innerhalb der Ermächtigung auf Verfassungsebene keines besonderen rechtfertigenden Grundes mehr, wogegen das BbgVerfG betont, daß wegen der großen Bedeutung der Wahlgleichheit trotz einer solchen Ermächtigung ein rechtfertigender Grund erforderlich sei, der dem Sinn der Ermächtigung Rechnung trägt: vgl. SachsAnhVerfG, in: NVwZ-RR 1999, S. 462; BbgVerfG, Beschluß v. 17.09.1998, S. 10.

⁹³ Vgl. zu einer Inkompatibilitätsregelung der NdsGO BVerfGE 58, 177 (192 f.); zur Bedeutung und Beschränkbarkeit der Wahl- und Wählbarkeitsgleichheit BVerfGE 12, 73 (77); 38, 326 (339); 58, 177 (193).

⁹⁴ Urteil vom 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98 -, in: NWVBl. 1999, 383 ff.

⁹⁵ Urteil vom 30.09.1998 und 6.11.1998 – HVerfG 1/98 u.a. -, in: DÖV 1999, 296 ff. = NVwZ-RR 1999, 358 ff. = DVBl. 1999, 798 f.

Rechtsprechungsübersicht

Diese Rechtsprechungsübersicht bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteienrechtlicher Urteile in Heft 8 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S. 88 ff.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürften die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und der sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten sein. Überwiegend sind Urteile aus den Jahren 1998/99 berücksichtigt. Die Entscheidungen mit parteienrechtlicher Relevanz wurden verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet.

1. Allgemeines und Grundlagen

BVerfG, Beschluß vom 15.09.1998 - 2 BvE 2/93, 2 BvE 5/95, 2 BvE 1/96 und 2 BvE 3/97 -, in: NJW 1999, Heft 2, S. 132 f., NVwZ 1999, Heft 2, S.175, ThürVBl 1999, Heft 1, S. 12 f., EuGRZ 1998, S. 696 f., JuS 1999, Heft 9, S. 914 (Zur Befangenheit eines Bundesverfassungsrichters wegen schon länger zurückliegender politischer Meinungskundgaben als Minister)

BVerwG, Urteil vom 24.03.1998 - 1 A 13/92 -, (unveröffentlicht) (Zum Verbot einer rechtsextremistischen Vereinigung trotz veränderter Zielsetzung nach Neugründung)

BVerwG, Beschluß vom 13.10.1998 - 1 WB 86/97 -, in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 299 f. (Zur Mitgliedschaft von Soldaten in der Partei „Die Republikaner“ als Sicherheitsrisiko)

BVerwG, Urteil vom 23.03.1999 - 1 C 12/97 -, (unveröffentlicht) (Zum Verbot einer nichtöffentlichen Parteiveranstaltung der NPD; Fortsetzungsfeststellungsklage)

BVerwG, Urteil vom 07.12.1999 - BVerwG 1 C 30.97 -, (unveröffentlicht) (Zur Beobachtung einer politischen Partei durch den niedersächsischen Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln)

BGH, Urteil vom 15.12.1998 - VI ZR 368/97 -, in: NJW 1999, Heft 20, S. 1475 ff. (Keine Schadensersatzansprüche gegen die PDS als SED-Nachfolgerin wegen rechtsstaatswidriger Inhaftierung)

VGH Kassel, Urteil vom 07.05.1998 - 24 DH 2498/96 -, in: NVwZ 1999, Heft 8, S. 904 ff. (Zur Mitgliedschaft eines Beamten in der Partei „Die Republikaner“)

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10.09.1999 - 2 A 11774/98.OVG -, (unveröffentlicht) (Zur Beobachtung der Republikaner durch den rheinland-pfälzischen Verfassungsschutz; nicht rechtskräftig)

VG München, Beschluß vom 25.03.1999 - M 17 K 96.1685, M 17 K 96.2054, M 17 K 96.6433 und M 17 K 98.3798 -, (unveröffentlicht) (Zulässigkeit negativer Werturteile über eine politische Partei im Verfassungsschutzbericht; Die Republikaner)

LG Köln, Urteil vom 25.02.1999 - 24 O 87/98 -, in: ZIP 1999, Heft 9, S. 374 ff. (Zur Verpflichtung einer ein Meinungsforschungsinstitut faktisch beherrschenden politischen Partei zur Übernahme von Betriebsrenten)

2. Chancengleichheit/Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

BVerfG, Beschluß vom 09.08.1999 - 1 BvR 2245/98 -, in: NVwZ 1999, Heft 12, S. 1330 f., DVBl 1999, Heft 23, S. 1646 f., NJW 2000, Heft 4, S. 276 (Zur Verfassungsbeschwerde gerichtet auf das Festsetzen und Beitreiben eines wegen Nichtüberlassen einer Stadthalle bereits angedrohten Zwangsgeldes gegen ein Bezirksamt; Die Republikaner)

BVerwG, Beschluß vom 09.12.1998 - 2 B 85/98 -, in: VBIBW 1999, Heft 5, S. 173, DVBl 1999, Heft 12, S. 926 (Zur parteipolitischen Neutralität des Beamten während des Dienstes; Benutzung des Diensttelefons)

BVerwG, Urteil vom 25.03.1999 - 7 C 21/98 -, in: DVBl 1999, Heft 16, S. 1134 ff., UPR 1999, Heft 8, 313 ff. (Zum Anspruch einer politischen Partei auf freien Zugang zu Umweltinformationen)

OVG Berlin, Beschluß vom 04.11.1998 - 3 S 15/98 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 6, S. 411 f., Jur-Büro 1999, S. 440 ff. (Zur Vollstreckung gegen die öffentliche Hand bei Wegfall des Interesses an der Durchsetzung des Anspruchs infolge Zeitablaufs; siehe nachgehend *BVerfG*, Beschluß vom 19.08.1999 - 1 BvR 2245/98 -)

VG Meiningen, Urteil vom 18.06.1998 - 5 E 592/98.Me -, in: ThürVBl 1998, Heft 11, S. 261 (Zur Sondernutzungserlaubnis für die Aufstellung von Informationsständen in Wahlkampfzeiten)

VG Gelsenkirchen, Beschluß vom 02.09.1998 - 14 L 2689/98 -, in: NWVBl 1999, Heft 3, S. 106 ff. (Zur Ermöglichung einer angemessenen Wahlsichtwerbung im Straßenraum)

VG Leipzig, Beschluß vom 01.04.1999 - 6 K 457/99 -, (unveröffentlicht) (Kein Anspruch von Parteien auf Veröffentlichung von Nachrichten im Amtsblatt der Gemeinde)

3. Innerparteiliche Ordnung

Bundesparteigericht der CDU, Beschluß vom 22.04.1997 - BPG 4/96 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 3, S. 153 ff. (Zum Ausschluß aus der CDU wegen rechtsextremer Äußerungen)

4. Parteienfinanzierung

BVerfG, Beschluß vom 29.09.1998 - 2 BvR 1790/94 -, in: NVwZ 1999, Heft 4, S. 401 f. (Besteuerung von kommunalen Wählervereinigungen)

BVerfG, Beschluß vom 29.09.1998 - 2 BvL 64/93 -, NVwZ 1999, Heft 4, S. 400 f., NJW 1999, Heft 42, S. 3112, DÖV 1999, Heft 6, S. 249 ff., VBIBW 1999, Heft 4, S. 134 ff. (Zur Verfassungswidrigkeit der indirekten Parteienfinanzierung durch Ausschluß kommunaler Wählervereinigungen und ihrer Dachverbänden von der Steuerbefreiung; konkrete Normenkontrolle)

In Sachen F.D.P.-Parteienfinanzierung:

VG Köln, Beschluß vom 19.11.1997 - 23 K 1884/97 -, in: NWVBl 1998, Heft 4, S. 163 ff. (Zur Frage der Festsetzung von Mitteln der staatlichen Teilfinanzierung für Parteien)

OVG Münster, Urteil vom 04.05.1999 - 5 A 5682/97 -, in: (unveröffentlicht) (Zur fristgerechten Beantragung der Festsetzung und Auszahlung von staatlichen Mitteln und der Klagebefugnis Dritter; F.D.P.)

VG Köln, Beschluß vom 19.11.1997 - 23 L 1574/97 -, in: NWVBl 1998, Heft 4, S. 160 ff. (Zur Feststellung der aufschiebenden Wirkung und Rückzahlungsverpflichtung hinsichtlich der aufgrund des angegriffenen Feststellungsbescheides ausgezahlten Mittel der staatlichen Teilfinanzierung)

OVG Münster, Beschluß vom 20.02.1998 - 5 B 128/98 u. 5 E 89/98 -, in: NVwZ 1998, Heft 8, S. 863, NJW 1998, Heft 27, S. 1969 f., NWVBl 1998 Heft 7, S. 275 ff. (Aufhebung der unverzüglichen Rückzahlungsverpflichtung hinsichtlich der aufgrund eines angegriffenen Feststellungsbescheides ausgezahlten Mittel der staatlichen Teilfinanzierung; Beschwerdeverfahren)

BVerfG, Beschluß vom 27.05.1998 - 2 BvR 378/98 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 4, S. 217 ff. (Zur Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten durch Versagung vorläufigen Rechtsschutzes für eine politische Partei im Verfahren über die Gewährung staatlicher Mittel an eine im Wahlkampf konkurrierende Partei; Nichtannahmebeschluß)

5. Parteien und Medien

OLG Köln, Urteil vom 24.09.1998 - 15 U 122/98 -, in: NJW 1999, Heft 27, S. 1969 f. (Zur Wahlwerbung mit Namen eines verstorbenen Politikers - Adenauer)

OLG Koblenz, Urteil vom 09.03.1999 - 4 U 1641/98 -, in: ZUM 1999, Heft 5, S. 418 ff. (Zur Ablehnung der Fernsehausstrahlung eines Wahlwerbespots; Verletzung des postmortalen Persönlichkeitsrechts eines berühmten Politikers)

VG Köln, Beschluß vom 03.09.1998 - 6 L 2864/98 -, in: ZUM 1998, Heft 12, S. 1049 (Zum Anspruch einer Partei auf Teilnahme an einer Fernsehsendung zur Steuerpolitik vor der Wahl)

VG Weimar, Beschluß vom 08.09.1999 - 2 E 2860/99.We - (unveröffentlicht) (Zum Anspruch einer Partei auf die Teilnahme an einer politischen Sendung; DVU, einstweilige Anordnung)

LG Mainz, Urteil vom 01.09.1998 - 1 O 377/98 -, in: ZUM 1998, Heft 12, S. 1045 f. (Zur Verpflichtung eines Fernsehsenders zur Ausstrahlung eines Wahlwerbespots; Verunglimpfung des Andenkens berühmter Politiker; Die Republikaner)

LG Köln, Urteil vom 07.09.1998 - 28 O 409/98 -, in: ZUM 1998, Heft 12, S. 1043 ff. (Zur Verletzung des postmortalen Persönlichkeitsrechts von berühmten Politikern in einem Wahlwerbespot; Die Republikaner)

LG Köln, Urteil vom 07.09.1998 - 28 O 414/98 -, in: NJW 1999, Heft 27, S. 1970 f. (Unzulässige Wahlwerbung mit hypothetischem Wahlverhalten von Konrad Adenauer; Die Republikaner)

6. Parteien und Parlamentsrecht

BSG, Urteil vom 04.05.1999 - B 4 RA 55/98 R -, (unveröffentlicht) (Zur Hinzuverdienstgrenze gemäß § 34 II und III SGB VI bei der Berechnung von Rentenleistungen an einen Abgeordneten)

ThürVerfGH, Urteil vom 16.12.1998 - VerfGH 20/95 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 5, S. 283 ff., DVBl 1999, Heft 11, S. 800 = NJ 1999, S. 87 f. (Zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Thüringer Abgeordnetendiäten)

VerfGH NW, Urteil vom 15.06.1999 - VerfGH 6/97 -, (unveröffentlicht) (Zur Unzulässigkeit von Änderungsanträgen, die den Gegenstand eines Entschließungsantrages auswechseln)

VGH Kassel, Beschluß vom 05.01.1998 - 8 TG 3361/97 -, in: NVwZ 1999, Heft 12, S. 1369 ff. (Zum Ausschluß eines Fraktionsmitglieds aus einer Fraktion; einstweilige Anordnung)

OVG Lüneburg, Beschluß vom 26.02.1998 - 10 M 5793/97 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 3, S. 189 ff. (Zur Sitzverteilung in Gemeinderatsausschüssen)

7. Wahlrecht

BVerfG, Beschluß vom 14.10.1998 - 2 BvR 588/98 -, in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 293 (Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger; Kandidatur zum Oberbürgermeister; Passives Wahlrecht für Unionsbürger)

BVerfG, Beschluß vom 20.12.1998 - 2 BvR 69/98 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 5, S. 281 (Zur verfassungsrechtlichen Geltendmachung von Wahlrechtsgrundsätzen; Verfassungsbeschwerde)

BVerfG, Beschluß vom 13.08.1999 - 2 BvR 1442/99 und 2 BvR 1461/99 -, (unveröffentlicht) (Verfassungsbeschwerde gegen Fristregelung zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen)

SachsAnhVerfG, Urteil vom 07.07.1998 - LVG 17/97 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 7, S. 462 ff. (Zur Unvereinbarkeit von Amt und kommunalen Mandat; Mitgliedschaft in einem Zweckverband)

VerfGBbg, Beschluß vom 17.09.1998 - VfGBbg 30/98 u. VfGBbg 30/98 EA -, (unveröffentlicht) (Zur Unvereinbarkeit von öffentlichem Amt und der Mitgliedschaft in kommunalen Vertretungskörperschaften nach dem brandenburgischem Kommunalwahlgesetz)

HVerfG, Urteil vom 30.09.1998 und 06.11.1998 - HVerfG 1/98 u.a. -, in: DÖV 1999, Heft 7, S. 296 ff.; NVwZ-RR 1999, Heft 6, S. 358 ff.; DVBl 1999, Heft 11, S. 798 f. (Zur Verfassungsmäßigkeit der 5%-Sperrklausel nach dem hamburgischem Bezirkswahlrecht)

HVerfG, Urteil vom 26.11.1998 - HVerfG 4/98 u.a. -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 6, S. 354 ff., DVBl 1999, Heft 11, S. 799 (Zur rechtlichen Qualifikation eines Wahlfehlers; Wahlanfechtung)

VerfGH NW, Urteil vom 06.07.1999 - VerfGH 14/98 und VerfGH 15/98 -, NWVBl 1999, Heft 10, S. 383 ff. (Zur Gültigkeit der 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen)

VerfGH NW, Beschluß vom 05.08.1999 - VerfGH 16/99 -, (unveröffentlicht) (Zur Verlängerung der Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen für die Kommunalwahlen 1999 in Nordrhein-Westfalen; Einstweilige Anordnung)

OVG Lüneburg, Urteil vom 16.02.1999 - 10 L 4498/97 -, in: NVwZ 1999, Heft 12, S. 1368 f. (Zur Ungültigkeit einer Wahl wegen einem fehlerhaften Wahlvorschlag)

VGH Kassel, Urteil vom 25.02.1999 - 8 UE 4368/98 -, in: HSGZ 1999, S. 189 ff. (Unzulässige Wahlbeeinflussung durch Wahlempfehlung eines Kommunalorgans in einer Art Rechenschaftsbericht)

VG Ansbach, Urteil vom 06.11.1997 - AN 4 K 96.01251 -, in: NVwZ 1999, Heft 3, S. 324 ff. (Passives Wahlrecht für EU-Bürger)

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 8 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S. 101 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 1999 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

1. Allgemeines und Grundlagen

Arnim, Hans Herbert von: Die Verfassung hinter der Verfassung, in: ZRP 1999, S. 326 ff.

Benöhr, Susanne: Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz - Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre, Baden-Baden 1999.

Beyme, Klaus von: Institutionelle Grundlagen der deutschen Demokratie, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie- 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 19 ff.

Jentsch, Hans-Joachim: Nachdenken über die Parteien, in: ThürVBl. 1999, S. 108 ff.

Klein, Hans H.: Eine demokratische Notwendigkeit - Die Parteien als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft, in: F.A.Z. Nr. 152 vom 05.07.1999, S. 13.

Lamprecht, Rolf: Parteisoldaten(innen) in Robe, in: NJW 1999, S. 2011 f.

Lösche, Peter: Parteienstaat in der Krise? - Überlegungen nach 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1999.

Lovenberg, Felicitas von: Mitkommen, stiften gehen! - Dringend überholungsbedürftig: Der Debatte über das Stiftungs- und Spendenrecht muss ein Reformgesetz folgen, in: F.A.Z. Nr. 251 vom 28.10.1999, S. 61.

Maurer, Hartmut: Die politischen Parteien (§ 11), in: ders., Staatsrecht, München 1999.

Merten, Heike: Parteinahne Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999.

Renzsch, Wolfgang: Meist sinnvolle Ergänzung und nicht Konflikt - Zum Verhältnis von Parteiendemokratie und Föderalismus in Deutschland, in: F.A.Z. Nr. 219 vom 21.09.1999, S. 12.

Sachs, Michael: Kein Recht auf Stiftungsgenehmigung, in: Isensee, Josef/Lecheler, Helmut (Hrsg.), Freiheit und Eigentum - Festschrift für Walter Leisner zum 70. Geburtstag, Berlin 1999, S. 955 ff.

Scheffold, Dian: Deutschland als Parteiendemokratie, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven, Stuttgart 1999, S. 413 ff. zugleich MIP in diesem Heft, S. 8 ff.

Schneider, Hans-Peter: 50 Jahre Grundgesetz - Vom westdeutschen Provisorium zur gesamtdeutschen Verfassung, in: NJW 1999, S. 1497 ff.

Starck, Christian: Das Grundgesetz nach fünfzig Jahren - bewährt und herausgefordert, in: JZ 1999, S. 473 ff.

Stelkens, Ulrich: Die politische Partei - Eine Institution des Zivilrechts?, in: Bertschi, Martin et al. (Hrsg.), Demokratie und Freiheit - 39. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, Stuttgart u.a. 1999, S. 95 ff.

Straile, Frank: Status und Funktion der Parteien in den neuen Bundesländern Deutschlands, Hamburg 1999.

Wassermann, Rudolf: Ämterpatronage durch politische Parteien, in: NJW 1999, S. 2330 ff.

2. Innerparteiliche Ordnung

Becker, Bernd: Innerparteiliche Reformmöglichkeiten für die deutschen Parteien: Von Großbritannien lernen, in: ZParl 1999, S. 447 ff.

3. Parteienfinanzierung

Drysch, Thomas: Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998.

Klein, Hans.H.: Momentanes Ärgernis, kein grundsätzliches Übel. Die Finanzierung der Parteien - notwendige Kosten der Demokratie, in: F.A.Z. Nr. 11 vom 14.01.2000, S. 8

Landfried, Christine: Die Kosten der Demokratie - Warum das System der Spendenfinanzierung reformiert werden muß, in: F.A.Z. Nr. 288 vom 10.12.1999, S. 8.

Morlok, Martin: Unnötige Förmerei oder gebotene Formstrenge? - Zu einer Eigenart des Parteienrechts aus Anlaß der Entscheidung des VG Köln in Sachen F.D.P.-Parteienfinanzierung, in: DVBl. 1999, S. 277 ff.

Morlok, Martin: Die Verlockungen sind groß - Rechtsprofessor Martin Morlok über den Umgang der CDU mit Spenden, Konten und mögliche Sanktionen (Spiegelgespräch mit Prof. Morlok), in: Der Spiegel 2000 Nr. 2, S. 36 ff.

Schäffer, Albert: Die FDP gibt sich als Sieger - und muß um die Millionen bangen: Tücken und Finten staatlicher Parteienfinanzierung und juristische Wertungen, in: F.A.Z. Nr. 116 vom 21.05.1999, S. 7.

Schäffer, Albert: Nicht nur das Strafrecht ermöglicht Sanktionen - Verstöße gegen das Parteiengesetz können schmerzhaft Folgen haben, in: F.A.Z. Nr. 285 vom 07.12.1999, S. 3.

5. Parteien und Parlamentsrecht

Edinger, Florian: Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß - Altersversorgung unangemessen hoch: Die Diäten-Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.1998, in: ZParl 1999, S. 296 ff.

Epping, Volker: Die Trennung von Amt und Mandat - Die parlamentarische Grundposition von Bündnis 90/Die Grünen und die Regierungsbeteiligung: Schlägt die Wirklichkeit den Anspruch?, in: DÖV 1999, S. 529 ff.

Essen, Jörg van: Altersversorgung für Abgeordnete, in: RuP 1999, S. 81 ff.

Hassenpflug-Hunger, Dorothee: Verfassungsrechtliche Abmessungen parlamentarischer Opposition nach dem Grundgesetz und Art. 12 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Frankfurt/M. 1999.

Klein, Hans H.: Diäten-Urteil und Diäten-Streit - Legendenbildung im Verfassungsrecht, in: Grupp, Klaus/Ronellenfisch, Michael (Hrsg.), Planung - Recht - Rechtsschutz: Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin 1999, S. 225 ff.

Meyer, Dirk: Aus Steuerzahlers Tasche in Volksvertreters Lohntüte - Mit der Bestimmung der Diäten bewegen sich die Parlamentarier zwischen Unabhängigkeit und Selbstherrlichkeit, in: F.A.Z. Nr. 73 vom 27.03.1999, S. 15.

Schüttemeyer, Suzanne S.: Fraktionen im politischen Entscheidungsprozeß, in: Görlitz, Axel et al. (Hrsg.), Informale Verfassung, Baden-Baden 1998, S. 67 ff.

6. Parteiverbot

Preuß, Ulrich K.: Notstand und Parteienverbot - Über die Geltungsbedingungen der „Normalverfassung“, in: KJ 1999, S. 263 ff.

8. Parteien und Medien

Lackner, Herbert: Verfassungsrechtliche Probleme von Sendezeiten für Dritte im Rahmen der dualen Rundfunkordnung - Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Sendezeiten für politische Parteien, Frankfurt/M. u.a. 1999.

9. Wahlrecht

Arnim, Hans Herbert von: Werden kommunale Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?, in: DVBl. 1999, S. 417 ff.

Barley, Katarina: Das Kommunalwahlrecht für Ausländer nach der Neuordnung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, Berlin 1999.

Dill, Günter W.: Kommunales Wahlrecht für EG-Bürger: Studien und Materialien im internationalen Vergleich, Sankt Augustin 1999.

Gremer, Reinhard: Das Mehrheitsprinzip im Volksentscheid zu Volksbegehren und Gegenentwurf - Zur Regelung gemäß der Änderung des Bayerischen Landeswahlgesetzes (LWG) vom 24.12.1993 (GVBl. S. 1059), in: BayVBl. 1999, S. 363 ff.

Gründler, Raimund/Lückemeier, Peter: Zur kommunalen Direktwahl - Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Hessen, St. Augustin 1999.

Lenz, Christofer: Neues aus Karlsruhe: Kein Nachrücken in den Überhang, in: NJW 1998, S. 2878 f.

Löw, Konrad: Wahlrecht auch für Minderjährige?, in: RuP 1999, S. 40 ff.

Peschel-Gutzeit, Lore Marie: Das Wahlrecht von Geburt an: Ein Plädoyer für den Erhalt unserer Demokratie, in: ZParl 1999, S. 556 ff.

Röper, Erich: Mandatsnachfolgeregelungen verändert, in: ZRP 1999, S. 48 f.

Schreiber, Wolfgang: Reformbedarf im Bundestagswahlrecht? - Überlegungen zur Novellierung des Bundeswahlgesetzes, in: DVBl. 1999, S. 345 ff.

Steffani, Winfried: Wahlrecht von Geburt an als Demokratiegebot?, in: ZParl 1999, S. 563 ff.

Wehling, Hans-Georg: Kommunale Direktwahl zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientcheidung, St. Augustin 1999.

11. Europarecht, Europawahlrecht

Damm, Sven Mirko: Die europäischen politischen Parteien: Hoffnungsträger europäischer Öffentlichkeit zwischen nationalen Parteien und europäischen Fraktionsfamilien, in: ZParl 1999, S. 395 ff.

Deinzer, Gerold: Europäische Parteien - ein Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble, Baden-Baden 1999.

Gundel, Jörg: Probleme der Umsetzung des EG-Kommunalwahlrechts und ihrer gerichtlichen Kontrolle in Frankreich und Deutschland - Zur Auslegung von Art. 8 b Abs. 1 EGV und der Richtlinie 94/80/EG durch den französischen Verfassungsrat und durch deutsche Gerichte, in: DÖV 1999, S. 353 ff.

Hovehne, Marietta: Ein demokratisches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament - Legitimation gemeinschaftlicher Entscheidungsstrukturen im europäischen Informationsprozeß, Frankfurt/m. u.a. 1999.

Huber, Peter M.: Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene, in: EuR 1999, S. 579 ff. zugleich MIP 1998, S. 7 ff.

Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.): Verstärkte Zusammenarbeit, Baden-Baden 1999.

Wersebe, Hilmar von: Das neue Wahlrecht für EU-Bürger, St. Augustin 1999.

12. Ausländische Parteien

Düsing, Sandra: Demokratisierung und traditionelle Herrschaft in Südafrika. Parteipolitische Standpunkte und Konfliktlinien, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung 1999 Nr. 8, S. 108 ff.

Fisher, Justin: Modelling the decision to donate by individual party members, in: Party Politics Vol. 5 (1999) No. 1, S. 19 ff.

Fisher, Justin: Party expenditure and electoral prospects: a national level analysis of Britain, in: Electoral Studies 18 (1999), S. 519 ff.

Heimrich, Bernhard: Der Schatzmeister ist zugleich großzügiger Spender - Der britische Staat gibt den Parteien kein Geld, in: F.A.Z. Nr. 282 vom 03.12.1999, S. 3.

Kaidatzis, Akritas: Die Wirklichkeit der innerparteilichen Demokratie in Griechenland, in: ZParl 1999, S. 472 ff.

Lange, Michael A.: Die Parlamentswahlen in Südafrika 1999, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung 1999 Nr. 8, S. 58 ff.

Petersen, Jens: Peppone, wo bist du? - Die neuen leichten Parteien machen die Italiener auch nicht glücklich, in: F.A.Z. Nr. 178 vom 04.08.1999, S. 41.

Petersen, Jens: Schmutzige Hände haben eine lange Tradition - Das neue Finanzgesetz macht Italiens Parteien auch nicht gerade arm, in: F.A.Z. Nr. 180 vom 06.08.1999, S. 44.

Wiegel, Michaela: Der Staat hat die Rolle der Firmen übernommen - im Vergleich zu den deutschen Parteien sind die französischen arm, in: F.A.Z. Nr. 282 vom 03.12.99, S. 3.

13. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

Adam, Konrad: Die Söldner und das Volk - Die Wähler wollen etwas anderes als die Partei, in: F.A.Z. Nr. 219 vom 21.09.1999, S. 49.

Albes, Andreas: Die Behandlung der Republikaner in der Presse, Frankfurt/m. u.a. 1999.

Bergmann, Kristin: Regierungsbildung 1998: Dokumentation der Koalitionsverhandlungen, in: ZParl 1999, S. 316 ff.

Brunner, Wolfram: Bundestagswahlkämpfe und ihre Effekte: Der Traditionsbruch 1998, in: ZParl 1999, S. 268 ff.

Cusack, Thomas R.: Die Unzufriedenheit der deutschen Bevölkerung mit der Performanz der Regierung und des politischen Systems, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 237 ff.

Dahrendorf, Ralf: Traurige Parlamente - Seit heute arbeitet der Bundestag in Berlin - aber das Gewicht der gesetzgebenden Gewalt schwindet, in: F.A.Z. Nr. 208 vom 08.09.1999, S. 49.

Decker, Frank: Parteien und Parteiensysteme im Wandel, in: ZParl 1999, S. 345 ff.

Dietz, Thomas: Der „Club“ der Internationalen: Die Grünen ante portas, in: ZParl 1999, S. 433 ff.

Dittberner, Jürgen: Die „PAM“ und die FDP, in: ZParl 1999, S. 389 ff.

Falter, Jürgen W./Arzheimer, Kai: Rein in die neue Mitte - oder raus aus der neuen Mitte? - Die Grünen auf der Suche nach ihrem Platz an der Sonne, in: F.A.Z. Nr. 201 vom 31.08.1999, S. 12.

Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen: Die Bundestagswahlanalyse 1998: Wahl des Wechsels, in: ZParl 1999, S. 215 ff.

Hoffmann, Jürgen: Die DVU in den Landesparlamenten: inkompetent, zerstritten, politikunfähig: eine Bilanz rechtsextremer Politik nach zehn Jahren, Sankt Augustin 1998.

Jachtenfuchs, Markus: Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Kaase, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 263 ff.

Kaidatzis, Akritas: Die Wirklichkeit der innerparteilichen Demokratie in Griechenland, in: ZParl 1999, S. 472 ff.

Kevenhörster, Paul: In der Theaterwelt des politischen Entertainment - Die Parteiendemokratie darf nicht zur Stimmungsdemokratie verkommen, in: F.A.Z. Nr. 208 vom 08.09.1999, S. 11.

Klingemann, Hans-Dieter: Kontinuität und Veränderung des deutschen Parteiensystems, 1949-1998, in: Kasse, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 115 ff.

König, Thomas: Von der Politikverflechtung in die Parteienblockade? - Probleme und Perspektiven der deutschen Zweikammergesetzgebung, in: Kasse, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 63 ff.

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat - Regelungssysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Opladen 1998.

Lehmbruch, Gerhard: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: Kasse, Max/Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 41 ff.

Leithäuser, Johannes: Nach dem alten Schema - Bei den Wahlen in Brandenburg könnte die DVU in den Landtag einziehen, in: F.A.Z. Nr. 193 vom 21.08.1999, S. 12.

Lohse, Eckart: Wenig Lärm um viel - Der Streit um die Parteistrukturen der Grünen, in: F.A.Z. Nr. 174 vom 30.07.1999, S. 12.

Lohese, Jörg: Landtagsabgeordnete in Sachsen-Anhalt: Auf den Pfaden politischer Professionalisierung, in: ZParl 1999, S. 117 ff.

Mair, Peter/Müller, Wolfgang C./Plasser, Fritz (Hrsg.): Parteien auf komplexen Wählermärkten - Reaktionsstrategien politischer Parteien in Westeuropa, Wien 1999.

Mitra, Subrata K.: Demokratie und sozialer Wandel in Indien, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung 1999 Nr. 8, S. 4 ff.

Müller-Hilmer, Rita: Die niedersächsische Landtagswahl vom 1. März 1998: Die Kür des Kanzlerkandidaten, in: ZParl 1999, S. 41 ff.

Müller-Rommel, Ferdinand: Die Neuen von den Rändern her: Herausforderung der europäischen Parteiensysteme?, in: ZParl 1999, S. 424 ff.

Neu, Vioal/Molitor, Ute: Das Wahlverhalten der Frauen bei der Bundestagswahl 1998: Kaum anders als das der Männer, in: ZParl 1999, S. 252 ff.

Nickig, Eckhard: Von der Mitglieder- zur Fraktionspartei: Abschied von einer Fiktion, in: ZParl 1999, S. 382 ff.

Niclaß, Karlheinz: Die britische Wahlreform: Der Report der unabhängigen Kommission, in: ZParl 1999, S. 467 ff.

Pappi, Franz Urban: Die Abwahl Kohls - Hauptergebnis der Bundestagswahl 1998?, in: ZiP 1999, S. 1 ff.

Patzelt, Werner J.: Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1999, B 7-8/99, S. 31 ff.

Renz, Thomas/Rieger, Günter: Die bayerische Landtagswahl vom 13. September 1998: Laptop, Lederhose und eine Opposition ohne Option, in: ZParl 1999, S. 78 ff.

Roth, Dieter: Mit dem Anteil der Wechselwähler steigen die Chancen der großen Parteien - Was der niedrigen Beteiligung zum Trotz bei der Europawahl wirklich passiert ist, in: F.A.Z. 141 vom 22.06.1999, S. 12.

Rudolph, Karsten: Die sechziger Jahre: Das Jahrzehnt der Volksparteien?, in: ZParl 1999, S. 362 ff.

Römmele, Florian: Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern: Direct-Mailing bei SPD und CDU, in: ZParl 1999, S. 304 ff.

Schieren, Stefan: Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt vom 26. April 1998: „Magdeburger Modell“ mit einigen Mängeln, in: ZParl 1999, S. 56 ff.

Schmitt, Karl: Umbrüche im Osten - Die Wahllandschaft in Deutschland ist gespalten, in: F.A.Z. Nr. 250 vom 27.10.1999, S. 14.

Steffani, Winfried: Das magische Dreieck demokratischer Repräsentation: Volk, Wähler und Abgeordnete, in: ZParl 1999, S. 772 ff.

Veen, Hans-Joachim: Volksparteien: Die fortschrittlichste Organisationsform politischer Willensbildung, in: ZParl 1999, S. 377 ff.

Walter, Franz: Welche „neue Mitte“? - Die SPD unter Schröder durchlebt einen weitreichenden Wandlungsprozess, in: F.A.Z. Nr. 192 vom 20.08.1999, S. 6.

Werz, Nikolaus/Schmidt, Jochen: Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 27. September 1998: Weichenstellung zur rot-grünen Koalition, in: ZParl 1999, S. 97 ff.

Winter, Thomas von: Ist die Volkspartei ein Erfolgs- oder Auslaufmodell? - Die Zukunftsperspektiven der CDU, in: Frankfurter Rundschau Nr. 42 vom 19.02.1999, S. 9.

Winters, Peter Jochen: Unfähig zu parlamentarischer Arbeit - Die DVU wird aus München gesteuert, in: F.A.Z. Nr. 219 vom 21.09.1999, S. 5.

Zohlnhöfer, Reimut: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: ZParl 1999, S. 326 ff.

Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

I. Veranstaltungen

1. *Parteienrechtliches Seminar*

Dr. Johannes Becher (Deutscher Bundestag, Referat Parteienfinanzierung) referierte am 22. Juni 1999 zum Thema „Zur Erhöhung der absoluten Obergrenze in der Parteienfinanzierung“.

2. *12. Internationales Parteienrechtliches Symposium*

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht richtet am 31. März und 1. April 2000 das 12. International Parteienrechtliche Symposium zu dem Thema „Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung II. – Innerparteiliche Demokratie, Ausschluß und Rechtsschutz“ aus. Diese Tagung ist als Fortsetzung des letzten Symposiums konzipiert, das sich mit Fragen des Zugangs, der Form und der Europäisierung der Parteimitgliedschaft befaßte. Auch diesmal ist die Veranstaltung auf 1½Tage ausgerichtet. Im Themenblock A diskutieren Politiker zum Thema „Lust und Last der innerparteilichen Demokratie“. In den Teilen B „Innerparteiliche Demokratie“, C „Ordnungsmaßnahmen und Ausschluß des Parteimitglieds“ und D „Rechtsschutz des Parteimitglieds“ sollen neben der Problematik im deutschen Parteienrecht jeweils beispielhaft Aspekte aus anderen europäischen Staaten eingebracht werden, um eine europäische Dimension der behandelnden Themen auszuloten und für eine entsprechende europäische Parteienrechtswissenschaft fruchtbar zu machen. Im Zeichen eines europäischen Zusammenwachsens ist eine länderübergreifende diskursive Auseinandersetzung unerläßliche Voraussetzung für die Herausbildung eines gemeinsamen politischen und prozeduralen Arrangements in und für Europa. Erstmals ist für dieses Symposium ein abschließendes Resümee geplant, in dem die Grenzen und Möglichkeiten der rechtlichen Gestaltung des politischen Prozesses unter Einbeziehung der Tagungsergebnisse aufgezeigt werden sollen. Als Referenten und Diskussionsleiter konnten u.a. schon Prof. Dr. Constance Grewe, Universität Straßburg, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, FernUniversität Hagen, Dr. Vojtech Simicek, Universität Masaryk Brno, Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Richter am Bundesverfassungsgericht a.D., Herrn Ives-Marie Doublet, Prof. Dr. Paolo Ridola, Universität La Sapienza, Prof. Dr. Dian Schefold, Universität Bremen und Prof. Dr. Dieter Grimm, Universität Bielefeld und Richter am Bundesverfassungsgericht, gewonnen werden.

Weitere Informationen zur Tagung können der Internetseite des Instituts entnommen werden.

II. Forschungsprojekte

1. *Probleme kleinerer politischer Parteien*

Das Institut hat sich im Rahmen eines Workshops am 8. Juli 1999 mit den spezifischen Problemen kleinerer Parteien befaßt (s. Tagungsbericht).

2. *Erweiterte und überarbeitete Neuauflage des 1. Bandes der Schriftenreihe*

Der Band 1 der Schriften zum Parteienrecht „Parteienrecht im europäischen Vergleich“ wird völlig neu überarbeitet. Neben der Überarbeitung der Länderbeiträge wird der Band um Berichte zu den neuen EU-Mitgliedstaaten und um die Beitrittskandidaten der ersten Stufe erweitert. Hierzu fand eine Autorentagung am 5. November 1999 in Hagen statt. Ein ausführlicher Tagungsbericht findet sich in diesem Heft auf Seite 98 ff.

III. Datenbanken des Instituts

1. Die elektronische Datenbank des Instituts, eine Sammlung der Rechtsprechung und Literatur zum Parteienrecht, wurde weiter vervollständigt und aktualisiert. Siehe diesbezüglich den ausführlichen Projektbericht von Susanne Retzko in diesem Heft, S. 106 ff.

IV. Schriften zum Parteienrecht

Die Schriftenreihe zum Parteienrecht wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Hagen), Prof. Dr. Martin Morlok (Hagen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover) und Prof. Dr. Dian Schefold (Bremen) herausgegeben.

Es sind folgende Bände erschienen bzw. im Erscheinen.

Band 1:

Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.)

Parteienrecht im europäischen Vergleich

Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft

In zwölf Länderberichten wird die parteirechtliche Lage in den Mitgliedstaaten der EG dargestellt. Den Berichten liegt eine einheitliche Gliederung zugrunde, die die zentralen Fragen, die internationale Praxis und die einschlägige wissenschaftliche Diskussion berücksichtigen. Der Bedeutung der funktionalen und strukturellen Vielfalt der politischen Parteien in den einzelnen Ländern wird dadurch Rechnung getragen, daß bei jedem Abschnitt die Frage nach den nationalen Besonderheiten jeder Rechtsordnung gestellt wurde. Politisch relevante und geschichtliche Probleme wurden mitberücksichtigt.

Diese erste „europäische Parteienrechtsvergleichung“ will nicht nur eine Diskussion über Sinn und Grenzen der Verfassungsrechtsvergleichung anregen, sondern wendet sich auch an die Wissenschaftler und Praktiker in den Ländern der EG: Der schwierige Weg zur europäischen Integration führt über die politischen Parteien. Wichtig ist dabei nicht nur deren Einstellung zur fortschreitenden Integration der EG. Hier zählen auch Selbstverständnis und das, was den Parteien von Verfassungen politischer Tradition eines Landes an politischen Aufgaben übertragen wurde, die rechtliche Ausgestaltung ihrer Organisation und ihrer Handlungsmöglichkeiten, aber auch die tatsächliche politische Situation in der Verfassungswirklichkeit.

1990, 880 S., fest geb., 148,- DM, ISBN 3-7890-1850-3

Band 2:

Uwe Stoklossa

Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat

Trotz der allgemeinen Beobachtung, daß in der Regel die politischen Parteien einen hohen Mitgliederstand anstreben und dementsprechend eine großzügige Aufnahmepolitik betreiben, taucht das Problem eines Aufnahmeanspruches in Rechtsprechung und Literatur immer wieder auf. Dies zeigt deutlich, daß die Frage nach Art und Umfang eines Anspruches auf Parteimitgliedschaft nicht nur theoretischer Natur, sondern auch praktisch durchaus bedeutsam ist. Gerade für einen „homo politicus activus“, der seine politischen Vorstellungen über die Mitgliedschaft in einer bestimmten verwirklichen will, ist es im Zweifel von elementarem Interesse, inwieweit er einen durchsetzbaren Anspruch auf Parteimitgliedschaft hat. Deshalb will die Untersuchung einen Beitrag zu der Frage leisten, wie der Wille eines Bürgers, einer bestimmten Partei beizutreten, verfassungsrechtlich zu werten ist. Im einzelnen wird der faktische und normative Regelungsgehalt des § 10 Abs. 1 PartG auch mit Blick auf andere Rechtsordnungen aufbereitet, die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift und der entsprechenden Parteisatzungen geprüft, die Grenzen eines Aufnahmeanspruches bestimmt, anhand dieses Problemkreises das Spannungsverhältnis zwischen politischer Partei und bürgerlich-rechtlichem Vereinsrecht aufgezeigt und letztlich die Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfes hinsichtlich einer Modifizierung des § 10 Abs. 1 PartG diskutiert.

1989, 148 S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-1719-1

Band 3:

Christoph J. Walther

Wahlkampfrecht

Die Untersuchung beschränkt sich nicht darauf, die besondere rechtliche Situation dogmatisch mit Hilfe der garantierten Freiheit zum Wahlkampf verfassungsrechtlich einzuordnen, sondern analysiert im einzelnen die konkret auftretenden Schranken des Wahlkampfes.

1989, 238 S., brosch., 78,- DM, ISBN 3-7890-1776-0

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich

Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft

Den in diesem Band enthaltenen zwölf Nationalreferaten, dem Bericht zur Fraktions- und Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene sowie dem rechtsvergleichenden Teil liegt eine aufeinander abgestimmte Gliederung zugrunde. Bearbeitungsschwerpunkte bilden die Entstehung der Parteienfinanzierung, ihre Formen, die Offenlegungspflicht und die Kontrollmöglichkeiten.

1992, 580 S., brosch., 98,- DM, ISBN 3-7890-2779-0

Band 5:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht

Mit einer Dokumentation der Übergangszeit

Ziel dieser Studie ist eine Bestandsaufnahme der Problemstellungen, die sich durch die Schaffung der deutschen Einheit auch auf dem Gebiete des Parteienrechts ergeben haben. Insbesondere gilt es, Anregungen und Impulse aus dem sich - im wesentlichen seit Oktober 1989 - kurz, aber dynamisch entwickelnden Parteienrecht in der ehemaligen DDR aufzugreifen und festzuhalten.

Schwerpunkte der Bearbeitung bilden zunächst die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR sowie eine soziologisch-politologische Analyse der Parteienentwicklung während der Übergangszeit. Eine Auseinandersetzung mit Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien schließt sich an. Innere Strukturen und Probleme der innerparteilichen Demokratie sind ebenfalls Gegenstand der Betrachtung. Beleuchtet wird ferner die Stellung des Parteimitgliedes, das Verhältnis von Fraktionen und Parteien in der Tätigkeit der Volkskammer der ehemaligen DDR, die Parteienfinanzierung sowie die Bezug auf die verfassungsmäßige Ordnung. Die Studie endet mit dem Versuch einer ersten Wertung und einem Ausblick. Mit dem sich daran anschließenden ausführenden Dokumentationsteil wird die parteirechtliche Entwicklung der Übergangszeit authentisch nachgezeichnet.

1991, 373 S., brosch., 77,- DM, ISBN 3-7890-2382-5

Band 6:

Horst Meier

Parteiverbote und demokratische Republik.

Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG zählt zu den Grundproblemen der deutschen Verfassung. Seine zweimalige Anwendung gegen SRP und KPD in den fünfziger Jahren ist bis heute nicht angemessen aufgearbeitet.

Ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Entstehungsgeschichte des Parteiverbots und der herkömmlichen Staatsrechtslehre entfaltet die Studie ein rechtsstaatliches Interpretationskonzept. Dieses ist restriktiv, weil es sich an der Parteifreiheit orientiert und die „streitbare“ Lesart des Art. 21 Abs. 2 GG mit demokratischen Standards konfrontiert. Da sich indes gerade verfassungswidrige Partei“ziele“ als interpretationsresistent erwei-

sen, mündet die Studie in einen dezidierten Vorschlag zur Verfassungsreform: Das Parteiverbot muß entideologisiert und auf das Gewaltkriterium zurückgeführt werden. Das Buch ist ein Plädoyer für die Offenheit des politischen Meinungskampfes, das nicht nur die herrschende Staatsschutzlehre herausfordert, sondern all jene angeht, die sich fragen, wie demokratische Freiheit zu verfassungs sein.

1993, 467 S., brosch., 65,- DM, ISBN 3-7890-2938-6

Band 7:

Hans Herbert von Arnim

Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?

Wie sind die Einheitspartei eines totalitären Staates und ihre Satellitenorganisationen nach dem Übergang zu Rechtsstaat und Demokratie zu behandeln, insbesondere wem ist das in der Zeit ihrer totalitären Herrschaft angesammelte Vermögen rechtlich zuzuordnen? Diese Frage behandelt die vorliegende Schrift am Beispiel der SED bzw. PDS, der Blockparteien und der sonstigen Organisationen der ehemaligen DDR nach ihrem Beitritt zur Bundesrepublik.

Der Einigungsvertrag enthält einschlägige Vorschriften, in deren Mittelpunkt die Frage nach dem materiell-rechtsstaatlichen Erwerb im Sinne des Grundgesetzes steht. Die rechtlichen Probleme werden vor dem Hintergrund der monopolartigen Machtstellung der Partei und unter Zuhilfenahme der Grundsätze und rechtlichen Konstruktionen geklärt, die die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung zum Schutz des Schwächeren vor Übermacht und Ausbeutung entwickelt hat. Der Autor ist durch zahlreiche bahnbrechende Bücher und Aufsätze aus dem Parteienrecht und der Politikfinanzierung weit über Fachkreise hinaus bekannt geworden.

1993, 91 S., brosch., 28,- DM, ISBN 3-7890-2883-5

Band 8:

Christoph Gusy

Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik

Auch wenn die politischen Parteien in der Weimarer Reichsverfassung nur einmal - und das negativ - erwähnt waren: In der politischen Wirklichkeit waren die Parteien ein praktisch unentbehrliches Element der Weimarer Demokratie.

Die Untersuchung umreißt die Herausbildung des demokratischen Parteienstaates in Deutschland und die zeitgenössischen Versuche, das neue Phänomen wissenschaftlich zu deuten. Hier zeigt sich: Den Parteien wurde in der Rechtsordnung der Republik durchaus ein wichtiger Platz eingeräumt. Der Zusammenhang zwischen parlamentarischer Demokratie und Parteienstaat wurde von den Zeitgenossen nicht ignoriert, sondern erkannt und ausführlich diskutiert. Dabei kam es zur Herausbildung unterschiedlicher Theorien des Parteienstaates.

1993, 109 S., brosch., 39,- DM, ISBN 3-7890-2984-X

Band 9:

Volker Schütte

Bürgernahe Parteienfinanzierung

Die Art und Weise sowie das Ausmaß der Parteienfinanzierung sind seit Beginn der 80er Jahre insbesondere aufgrund der zahlreichen mit ihr verbundenen Skandale ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten. Durch die veränderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den Bericht der Weizsäckerkommission sah sich der Gesetzgeber zur Reform des Parteienfinanzierungsrechts gezwungen.

Vor diesem Hintergrund und unter Einschluß US-amerikanischer Erfahrungen bietet das Buch einen grundlegenden qualitativen Neuansatz. Mit dem Bürgerbeitrag und dem Bürgerbonus präsentiert der Autor zwei Finanzierungsmodelle, die auch einen Beitrag zur Herstellung von mehr Chancengleich

heit der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß und zur Bekämpfung der grassierenden Parteienverdrossenheit leisten könnten.

1993, 136 S., brosch., 45,- DM, ISBN 3-7890-2962-9

Band 10:

Trutz Graf Kerssenbrock

Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten

Das Hamburger Verfassungsgerichtsurteil über die Ungültigkeit der Bürgerschaftswahl 1993 hat es an den Tag gebracht: Der Schutz des einzelnen Parteimitgliedes gegenüber der mächtigen Parteiorganisation - und insbesondere der Rechtsweg gegen willkürliches innerparteiliches Handeln - ist nach dem Parteiengesetz unzureichend. In dieser Arbeit findet sich ein aus intimer Parteigerichtspraxis des Autors gespeistes sorgfältiges Plädoyer für eine effektivere, schnellere, aber auch an Notwendigkeiten der innerparteilichen Demokratie orientierte Tätigkeit der Parteischiedsgerichte.

Dazu macht der Autor, der zwanzig Jahre lang Funktionsträger war und als CDU-Mitglied im Barschel-Untersuchungsausschuß 1987 bekannt geworden ist, zahlreiche Vorschläge für Gesetzesänderungen, wie die Notwendigkeit wirksamer Beschleunigungsregelungen oder auch Verjährungsregelungen. Aber es wird auch deutlich, daß bereits nach geltendem Recht viele Mißstände, wie etwa die fehlende Öffentlichkeit der Verfahren oder die unzureichende Neutralität manchen Schiedsgerichts, nicht sein müßten. Verfassungsrechtler, Politiker oder um das Ansehen der Parteien besorgte Bürger werden die vorliegenden Ausführungen mit Gewinn lesen.

1994, 160 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3197-6

Band 11:

Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)

Das Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten

Entstehungsmomente des Parteienrechts in Bulgarien, Litauen, Polen, Rußland, der Slowakei, Tschechien und Ungarn

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und der Auflösung Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei entstanden in Mittel- und Osteuropa neue demokratische Ordnungen. Der Analyse der parteirechtlichen Strukturen in den einzelnen EG-Staaten („Parteienrecht im europäischen Vergleich“) folgend, soll der Band zum Parteienrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten den Wandel des Parteiensystems und des Parteienverständnisses, wie es sich in den Phasen nach der Überwindung der Diktatur in den jeweiligen postkommunistischen Staaten bot, nachzeichnen. Dabei wurden relevante politische und geschichtliche Problematiken mitberücksichtigt. Der Band richtet sich nicht nur an Rechtswissenschaftler und Politologen, sondern auch an Parteienpraktiker sowie an alle an den politischen und rechtlichen Entwicklungen in diesen Staaten Interessierten.

1994, 352 S., brosch., 78,- DM, ISBN 3-7890-3377-4

Band 12:

Bundespräsidialamt (Hrsg.)

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung

Bundespräsident Richard v. Weizsäcker setzte im Sommer 1992 die im Parteiengesetz vorgesehene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung ein. Aufgabe der Kommission war es, dem Deutschen Bundestag auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 Empfehlungen für eine Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu geben.

Nach welchen Kriterien sollen Parteien aus der Staatskasse direkt finanziert werden? Wie kann dem Bürger hierbei Einfluß eingeräumt werden? Wie soll die indirekte Parteienfinanzierung durch Steuerbegünstigungen von Parteibeiträgen und Spenden geregelt werden? Wie kann Mißbrauch mit diesen Regelungen verhindert werden? Ist die Finanzierung von Fraktionen und parteinahen Stiftungen in eine gesetzliche Neuregelung einzubeziehen? Wenn ja, wie kann sie einbezogen werden? Welche Anforderungen sind an das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der „Politikfinanzierung“

zu stellen? - Für diese und weitere mit der Parteienfinanzierung in Zusammenhang stehenden Probleme zeigt der Kommissionsbericht Lösungsmöglichkeiten auf, die der Gesetzgeber inzwischen mit einer Änderung des Parteiengesetzes teilweise aufgegriffen hat.

1994, 162 S., brosch., 39,- DM, ISBN 3-7890-3347-2

Band 13:

Vassilios D. Gikas

Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland

Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts

Die Chancengleichheit der politischen Parteien bildet einen Bestandteil der demokratischen Grundordnung im Rahmen der modernen Demokratie, die auch als Parteiendemokratie bezeichnet worden ist.

Diese Arbeit untersucht hauptsächlich die griechische Rechtsprechung zur Chancengleichheit der politischen Parteien. Die Ergebnisse der Untersuchung werden anhand bestimmter juristischer Probleme kodifiziert, wie z.B. die verfassungsrechtliche Begründung der Chancengleichheit der politischen Parteien, die Parteienfinanzierung, der Zugang der Parteien zum Rundfunk, das Wahlrecht und das Parlamentsrecht. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient in diesem Zusammenhang als juristisches Bewertungselement, das schon eine Geschichte von 30 Jahren hinter sich hat, und drückt zugleich aktuelle Probleme der deutschen parteipolitischen Realität aus.

Durch diese vergleichende Betrachtung wird sowohl auf die Betonung von Differenzen und Analogien als auch auf die Untersuchung einer gesamteuropäischen Dimension im Bereich des Parteienrechts abgezielt.

1994, 203 S., brosch., 58,- DM, ISBN 3-7890-3390-1

Band 14:

Rüdiger Wolfrum / Gunnar Schuster (Hrsg.)

Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich

Können undemokratische Verfahren zur Aufstellung von Kandidaten politischer Parteien später die Wirksamkeit von mit solchen Kandidaten bestrittenen Wahlen gefährden? Was geschieht mit den zwischenzeitlich getroffenen Entscheidungen der Parlamente, wenn solche Wahlen erst nach Jahren auf den Prüfstand der Gerichte kommen?

Der im Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht entstandene Band wirft einen Blick auf die Rechtsordnungen dreizehn westeuropäischer Staaten. Er untersucht damit, ob es einen gemeinsamen Standard bei der Abgrenzung zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitungen gibt. Die Ergebnisse stimmen skeptisch. Rechtswissenschaftler und Politologen sind gleichermaßen angesprochen, nach Lösungen zu suchen, die zu mehr innerparteilicher Demokratie führen. Einzelne Modelle skandinavischer Staaten könnten hier ein Vorbild sein.

1994, 213 S., brosch., 65,- DM, ISBN 3-7890-3441-X

Band 15:

Guido Westerwelle

Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen

Die parlamentarischen Parteien sind in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Fülle von Hilfsorganisationen umgeben, von denen die politischen Jugendorganisationen eine besondere Rolle spielen: Als Nachwuchsverbände, inhaltliche Impulsgeber und Wahlkampfhelfer dienen sie ihren Parteien. Die Untersuchung beantwortet die Fragen, ob und gegebenenfalls wie weit die Jugendorganisationen dem Parteienrecht unterliegen und welche Auswirkungen dies für sie in rechtlicher Hinsicht hat. Der Autor kommt dabei unter anderem zu dem Ergebnis, daß die gegenwärtige Form der Finanzierung der politischen Jugendorganisationen aus öffentlichen Mitteln mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.

Die Monographie richtet sich an parteirechtlich Interessierte, aber auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung, die mit der Arbeit der Jugendorganisationen der Parteien befaßt sind. Der Autor - mittlerweile Generalsekretär der F.D.P. - war auch langjähriger Bundesvorsitzender ihrer politischen Jugendorganisation.

1994, 176 S., brosch., 49,- DM, ISBN 3-7890-3555-6

Band 16:

Axel Mauersberger

Die Freiheit der Parteien

Der Rechtscharakter des Art. 21 GG

Die politischen Parteien haben eine zentrale Rolle im politischen Prozeß einer parlamentarischen Demokratie inne, weshalb das Grundgesetz sie - in bewußter Abhebung von früheren Verfassungen - durch Art. 21 GG in ihren Aktivitäten anerkannt und schützt.

Gleichwohl fehlte bislang eine dogmatische Klärung des Charakters von Art. 21 GG. Meist wird in unscharfer Weise diese Verfassungsnorm als Bestimmung zum Schutz der Aktivitäten der politischen Parteien und als Ort ihrer verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsansprüche angesehen, gleichzeitig wird daneben aber für die Entscheidung konkreter Einzelfragen auf die verschiedenen Freiheitsgrundrechte und auf die Gleichheitsgrundsätze im Grundgesetz zurückgegriffen, ohne das Verhältnis dieser Bestimmungen zur Hauptgewährleistung in Art. 21 GG zu klären.

Zu diesem Themenkreis legt der Autor - ausgehend von der These, daß Art. 21 GG (allein) kein Grundrecht ist - dar, daß diese Verfassungsnorm den Grundrechten der Parteien eine besondere Prägung gibt. Dabei behandelt die Arbeit beide Aspekte: Die dogmatische Frage an sich ebenso wie die Konsequenzen, die mit der Klärung des Rechtscharakters von Art. 21 GG verbunden sind.

1994, 158 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3643-9

Band 17:

Claus Schmitz

Grundrechtskollisionen zwischen politischen Parteien und Bürgern

Die politischen Parteien können sich bei ihren Aktivitäten im Bereich der politischen Willensbildung auf Grundrechte berufen. Kollisionen mit Rechtspositionen betroffener Bürger stellen sich zwangsläufig ein, so bei der Briefkasten- und Telefonwerbung der Parteien, ihren Wahlwerbespots im privaten Rundfunk, der Instrumentalisierung von Bürgern durch Parteien auf Wahlplakaten oder dem Wunsch des Bürgers, einer Partei beizutreten.

Diese und andere typische, praxisrelevante Fallkonstellationen sind bisher nur verstreut behandelt. Der Verfasser entwickelt in einer materialrechtlichen Zusammenschau ausgewogene Lösungsvorschläge, wobei die Freiheit der politischen Willensbildung und der Schutz des Bürgers vor Vereinnahmung besondere Bedeutung haben.

Die Monographie ist für alle am Parteien- und Staatsrecht Interessierten bestimmt, daneben auch für Sozialwissenschaftler mit dem Schwerpunkt „Parteienlehre“, in der politischen Praxis Tätige und allgemein politisch Interessierte.

Die Arbeit trägt zu einem tieferen Verständnis des politischen Prozesses unter dem Grundgesetz bei und ermöglicht allen Beteiligten, ihre Rechte und Pflichten in für eine Demokratie typischen Konfliktlagen einzuschätzen.

1995, 214 S., brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-3969-9

Band 18:

Wiebke Wietschel

Der Parteibegriff

- Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik -

Trotz der Bedeutung des Parteistatus und der fast dreißigjährigen Praxis seit Inkrafttreten des Parteiengesetzes besteht Uneinigkeit und Unsicherheit über die Auslegung und Anwendung des Parteibegriffs nach Art. 21 GG und § 2 PartG.

Der Vergleich der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zeigt, daß es für eine politische Vereinigung von entscheidender Bedeutung ist, ob sie von der Rechtsordnung als Partei anerkannt wird. Dies zeigt sich besonders bei der Verbotskompetenz des Bundesverfassungsgerichts für politische Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, womit der Parteibegriff eine spezielle Schutzfunktion erhält.

Die Legaldefinition eignet sich in den Zweifelsfällen nicht zu einer eindeutigen Unterscheidung zwischen Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen. Diese Kritik führt die Autorin zu der Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Entgegen der herrschenden Meinung hält sie ein Registrierungsverfahren deklaratorischer Art nicht nur für verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch für geboten.

1996, 227 S., brosch., 76,- DM ISBN 3-7890-4249-8

Band 19:

Andreas Kißlinger

Das Recht auf politische Chancengleichheit

Vertreter kleiner Parteien beklagen regelmäßig die fehlende Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Tatsächlich ist die Ungleichbehandlung der kleineren Parteien im Verhältnis zu den „etablierten“ Parteien ebenso gängige Praxis wie die Ungleichbehandlung von kommunalen Wählervereinigungen gegenüber politischen Parteien.

Der Verfasser untersucht die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit derartiger Ungleichbehandlungen im politischen Wettbewerb. Mit der Einbeziehung der Wählervereinigungen in die Betrachtung wird weitestgehend dogmatisches Neuland beschritten. Der Grundsatz der politischen Chancengleichheit dient dem Autor als Maßstab für eine kritische Untersuchung der Bereiche des Wahlrechts, der Wahlwerbung und der Parteienfinanzierung.

Die Arbeit wendet sich an alle, die sich für die rechtliche Verwirklichung einer freien und chancengleichen Teilhabe an dem Prozeß der politischen Willensbildung interessieren.

Der Verfasser konnte seine Erfahrungen als Vorstandsmitglied einer kommunalen Wählervereinigung in die Arbeit miteinfließen lassen.

1998, 183 S., brosch., 55,- DM ISBN 3-7890-5250-7

Band 20:

Friedhelm Boyken

Die neue Parteienfinanzierung

- Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle -

Die deutsche Demokratie ist 1948/49 von den Verfassungsvätern und -müttern als Parteiendemokratie konstituiert worden. Wer eine funktionsfähige Demokratie will, bracht daher auch funktionierende und finanziell angemessen ausgestattete Parteien. Spendenskandale und Umwegfinanzierungen - vor allem in den 70er und 80er Jahren - haben den Parteien aber den Vorwurf der „Selbstbedienung“ eingebracht und eine breite Öffentlichkeit für Fragen der Parteienfinanzierung sensibilisiert. Trotz vielfältiger Bemühungen und zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist bis heute keine Einigung über eine neue Parteienfinanzierung erzielt worden.

Der Verfasser analysiert die Thematik zunächst aus politikwissenschaftlicher Sicht und berücksichtigt dabei auch historische, verfassungsrechtliche und medienwissenschaftliche Aspekte. Die anschließenden Vorschläge zur Verbesserung der gegenwärtigen Parteienfinanzierung beruhen auf em-

pirischen Untersuchungen des Verfassers ebenso wie auf den - bisher unveröffentlichten - Stellungnahmen von Sachverständigen.

Das Werk richtet sich an die Politik, an Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler, an Journalisten sowie an die interessierte Öffentlichkeit.

1998, 370 S., brosch., 88,- DM ISBN 3-7890-5483-6

Band 21:

Gregor Stricker

Der Parteienfinanzierungsstaat

Politische Parteien nehmen in der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Stellung ein. Ihre staatliche Finanzierung gehört deshalb - vor allem auch in Ansehung der mäandrierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zu den inzwischen meist diskutierten Fragen des deutschen Parteienrechts. Innerhalb des wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurses stand dabei stets der Aspekt der Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung im Vordergrund.

Noch kaum gestellt ist hingegen die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen aus dem Grundgesetz eine Pflicht zur staatlichen Parteienfinanzierung abgeleitet werden kann. Diesem Themenkreis wendet sich der Verfasser mit seiner verfassungsrechtlichen Untersuchung zu. Ausgehend von der These, daß die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten eines funktionsfähigen Mehrparteiensystems zu einer verfassungsrechtlichen Finanzierungsverpflichtung führen kann, legt er überzeugend dar, daß das Grundgesetz eine subsidiäre Pflicht, das Mehrparteiensystem existenzhaltend zu finanzieren, enthält.

1998, 155 S., brosch., 48,- DM ISBN 3-7890-5592-1

Band 22:

Triantafillia Papadopoulou

Politische Parteien auf europäischer Ebene

Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV

Die politischen Parteien haben im Laufe des europäischen Integrationsprozesses eine übernationale Kooperation entwickelt, die sich in der Gründung von Europäischen Politischen Parteien (EPP) widerspiegelt. Die Bedeutung der EPP als Faktor der europäischen Integration, insbesondere hinsichtlich der Herausbildung eines europäischen Bewußtseins und der politischen Artikulation der europäischen Bürger schlug sich auch in der Einführung von Art. 191 (ex 138a) EGV nieder. Das Werk untersucht den europäischen Parteienartikel erstmals umfassend aus rechtswissenschaftlicher Sicht.

Im Anschluß an Überlegungen zur Rolle der Parteien im Rahmen einer europäischen Demokratie und einer Bestandsaufnahme der existierenden europäischen Parteien und ihrer Vorgeschichte legt die Verfasserin den Art. 191 auf rechtsdogmatischer Grundlage aus. Hierauf aufbauend erarbeitet sie überzeugende Vorschläge zu seiner weiteren Ausgestaltung. Der Anhang enthält einen Entwurf für ein europäisches Parteienstatut.

Das Werk, das mit dem Preis der »Foundation for the Advancement of European Studies (FAES)« ausgezeichnet wurde, richtet sich an Wissenschaftler, insbesondere aber auch an Parteienvertreter und Referenten in Ministerien.

1999, 310 S., brosch., 88,- DM, 642,- öS, 80,- sFr, ISBN 3-7890-5840-8

Band 23:

Susanne Benöhr

Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz

Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre

Im Jahre 1928 hielt der Staatsrechtler und spätere Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz seine Antrittsvorlesung, die unter dem Titel „Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts“ publiziert wurde. Diese Untersuchung stellt einen weitgehend verkannten Schlüssel zum Verständnis

von Leibholz' Parteienstaatslehre dar: Es gelingt nämlich anhand der zeitgenössischen deutschsprachigen und italienischen Literatur der Nachweis, daß Leibholz seine Parteienstaatslehre unter anderem am Vorbild des faschistischen Einparteiensystems orientierte. Die Untersuchung ist nicht nur von rechtshistorischem Interesse, sondern weist auch einen aktuellen rechtlichen Bezug auf, da Leibholz' Theorie nachhaltig die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und damit nicht zuletzt die heutige Sichtweise der politischen Parteien beeinflusst hat.

Die Studie wendet sich daher sowohl an Staats- und Verfassungsrechtler als auch an Politologen und (Rechts-)Historiker.

1999, 187 S., brosch., 58,- DM, 423,- öS, 52,50 sFr, ISBN 3-7890-6307-X

Band 24:

Gerold Deinzer

Europäische Parteien

Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble

Europäischen Parteien wird durch Art. 191 EGV eine institutionelle Stellung neben den Organen der Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise der Europäischen Union zugewiesen. Ihr Begriff und ihre Funktion lassen sich aber aus dem politischen System der Europäischen Union allein nicht erschöpfend erfassen. Zunehmende Bedeutung gewinnen Europäische Parteien durch ihre Repräsentanz in den anderen parlamentarischen Versammlungen Internationaler Organisationen in Europa (Europarat, Europäische Union, Westeuropäische Union, BeNeLux-Wirtschaftsunion, Nordischer Rat).

Der Autor entwickelt vor diesem Hintergrund den Begriff und die Funktion der Europäischen Partei. Besonderes Augenmerk richtet er dabei auf die zunehmende Tendenz zum Zusammenschluß ihrer Mitglieder in großen Fraktionen und die damit verbundene integrative Funktion, die weit über ein einzelnes politisches System hinausragt und eine Verschränkung der verschiedenen Integrations- und Kooperationsebenen ermöglicht.

Weiterführende Dokumente zur Entwicklung Europäischer Parteien enthält der vom Verfasser zusammen mit Dimitris Th. Tsatsos herausgegebene Band »Europäische Politische Parteien« (Baden-Baden 1998, ISBN 3-7890-5401-1).

1999, 142 S., brosch., 44,- DM, 321,- öS, 41,- sFr, ISBN 3-7890-6326-6

Band 25:

Heike Merten

Parteinaher Stiftungen

Die parteinahen Stiftungen sind als Vorformer des politischen Willens der Bevölkerung und als Impulsgeber für die politischen Parteien aus dem politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr wegzudenken. Die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung läßt aber die Lücken und Schwächen ihrer bisherigen rechtlichen Einordnung sowie das Bedürfnis nach einer dogmatischen Klärung ihrer Stellung – vor allem auch im Verhältnis zu den ihnen nahestehenden politischen Parteien – deutlich zu Tage treten.

Vor diesem Hintergrund analysiert die Verfasserin das Aufgaben- und Betätigungsfeld parteinaher Stiftungen im Vergleich zu den politischen Parteien zunächst in tatsächlicher Hinsicht. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse unternimmt sie eine systematische Untersuchung des korrespondierenden rechtlichen Konfliktpotentials, die letztlich den gangbarsten Weg für eine einheitliche Lösung vorzeichnet: eine umfassende Kodifikation des Rechts der parteinahen Stiftung als einer dem Parteienrecht unterfallenden Materie.

1999, 202 S., brosch., 64,- DM, 467,- öS, 58,- sFr, ISBN 3-7890-6436-X

Band 26:

Lars Oliver Michaelis

Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes

Die Streitbare Demokratie zwischen Toleranz und Abwehrbereitschaft

Toleranz oder Abwehr – dieser Grundkonflikt, dem sich jede Verfassung stellen muß, kennzeichnet das Problem der nachrichtendienstlichen Beobachtung politischer Parteien. Wenn die Ämter für Verfassungsschutz Parteien mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachten und sie sodann im Verfassungsschutzbericht als „verfassungsfeindlich“ oder „extremistisch“ bezeichnen, laufen sie Gefahr, die durch Art. 21 GG garantierten Schutzinteressen zu verletzen.

Anhand der Analyse einer Vielzahl von Urteilen und Beschlüssen, die vor allem gegenüber der Partei „Die Republikaner“ in den letzten Jahren ergangen sind, beschreibt der Verfasser die Probleme einer wehrhaften Demokratie, deren Exekutive präventiv in Parteienrechte eingreifen kann, als Irrfahrt zwischen Scylla und Charybdis. Freiheit und Sicherheit – so das von ihm entwickelte Modell – müssen sich aber nicht einander ausschließen.

i. Vb. 2000

V. Dokumente zum Parteienrecht

Die Reihe „Dokumente zum Parteienrecht“ wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Hagen), Prof. Dr. Martin Morlok (Hagen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover) und Prof. Dr. Dian Scheffold (Bremen) herausgegeben.

Es sind folgende Bände erschienen bzw. im Erscheinen.

Band 1:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt der Parteiendemokratie

Aspekte aus Wissenschaft und Politik

1996, 108 S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-42224-2

Band 2:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa

Aspekte aus Wissenschaft und Politik

1997, 181 S., brosch., 49,- DM, 358 öS, 45,50 sFr, ISBN 3-7890-4706-6

Band 3:

Dimitris Th. Tsatsos/ Gerold Deinzer (Hrsg.)

Europäische Politische Parteien

Dokumentationen einer Hoffnung

1998, 168 S., brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-5401-1

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos

30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland

Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich

i. Vb. 2000

VI. Aktivitäten der Mitarbeiter

1. Am 14. Januar 1999 hielt der ehemalige Direktor und jetzige Vorsitzender des Kuratoriums Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos seine Abschiedsvorlesung mit dem Thema „Grundfragen einer Verfassung auf europäischer Ebene“.
2. Vom 3. bis 5. Februar 1999 nahm Prof. Dr. Martin Morlok an einer Tagung in Speyer zu Fragen der Rechtswirkungsforschung, insbesondere der Rolle der Verwaltung, als kommentierender Beobachter teil.
3. Anfang März (4. bis 7.) fand in Warschau eine internationale Tagung zu Fragen der Verfassungskultur statt. Prof. Dr. Martin Morlok hielt in diesem Rahmen einen Vortrag mit dem Thema „The Relationship of Majority and Minority as an Element of Constitutional Culture“.
4. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Instituts nahmen an der 30. Assistierenden Tagung Öffentliches Recht zum Thema „Demokratie und Freiheit“ vom 17. bis 20. März 1999 in Zürich teil. U.a. war der Beitrag von Ulrich Stelkens „Die politische Partei – Eine Institution des Zivilrechts?“ von besonderem Interesse.
5. Am 13. und 14. Mai 1999 veranstaltete Prof. Dr. Martin Morlok in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle für Europäisches und Vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Bayreuth und der Nomos Verlagsgesellschaft anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Häberle ein wissenschaftliches Kolloquium mit dem Thema „Die Welt des Verfassungsstaates“ in Baden-Baden.
6. Prof. Dr. Martin Morlok referierte am 10. Juni 1999 am Walter-Hallstein-Institut in Berlin zum Thema „Europa vor der Wahl: Rechtlicher Status und politische Rolle der Partei im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union“. Der Vortrag ist in diesem Heft auf Seite 52 ff. abgedruckt.
7. Bei der vom historischen Institut der FernUniversität veranstalteten Podiumsdiskussion zum Thema „Perspektiven einer Verfassung für Europa“ sprach Prof. Dr. Martin Morlok über ein „Europäisches Parteienrecht“.
8. „Die Verfassungsfunktion von politischen Parteien“ war das Thema eines Vortrages von Prof. Dr. Martin Morlok am 28. Oktober 1999 in Paris.
9. Am 1. Dezember 1999 nahmen Frau Dr. Heike Merten und Herr Thilo Streit in Berlin an einem Expertengespräch zu dem Thema „Politik und Parteien in Deutschland“ - Versuch einer Standortbestimmung nach den Wahlen des Jahres 1999“ - teil. Im Rahmen dieses Expertengesprächs versuchte die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung einen Abriss davon zu geben, welche Gestaltungsmöglichkeiten die Politik in Deutschland hat und welchen Stellenwert die politischen Parteien dabei haben können. Referenten waren: Michael Glos, MdB und Vorsitzender der CSU Landesgruppe im Deutschen Bundestag, Prof. Dr. Heinrich Oberreuter, Tutzing, Prof. Dr. Arnuf Baring, Berlin und Prof. Dr. Jürgen Falter, Mainz.
10. Prof. Dr. Morlok hatte am 1. Dezember 1999 als Sachverständiger bei einer Anhörung des Hessischen Landtages zur Reform des Kommunalwahlrechts teilgenommen.

-
11. Am 9. und 10. Dezember 1999 besuchte der Geschäftsführer des Instituts, Hans-Rüdiger Schmidt, das Zentrum für Europäisches Verfassungsrecht (ZEV) in Athen. Er nahm an der Vorstandssitzung des ZEV teil und bereitete den Abschluß einer Vereinbarung über die Gründung des Balkan-Monitoring-Center (BMC) mit Sitz in Athen als Außenstelle des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht vor. Aufgaben des BMC sollen die Erforschung und die wissenschaftliche Begleitung der Demokratie und des Parteienrechts in der Balkanregion sein.
12. Am 15. Dezember 1999 referierte Prof. Dr. Martin Morlok zum Thema „Die Rolle europäischer politischer Parteien im politischen Prozeß“ an der Universität La Sapienza in Rom.
13. Am 20. Dezember 1999 nahmen Prof. Dr. Martin Morlok und wiss. Mitarbeiter Herr Thilo Streit, LL.M., auf Einladung des Justitiariats der Bundestagsfraktionen von BÜNDNIS 90/GRÜNE an einer Sitzung des Arbeitskreises III der Grünen-Fraktion unter Leitung des Abgeordneten Cem Özdemir teil. Schwerpunktthema war neben der Parteienfinanzierungsaffäre der CDU die rechtspolitische Weiterentwicklung des Parteienfinanzierungsrechts, wobei insbesondere die rechtliche Einordnung von Zuwendungen, die bislang nicht als Spenden deklariert werden, wie Sponsoring und Erbschaften, eine Rolle spielten. Auch neue mögliche Reaktionsweisen des Staates auf Verstöße und Präventivmaßnahmen wurden erörtert. Ein weitergehender Gedankenaustausch über aktuelle Probleme des Finanzierungsrechts wurde von Seiten des Instituts angeregt und durchaus positiv aufgenommen.
14. Am 21. Dezember 1999 veranstaltete das Institut aus aktuellem Anlaß ein öffentliches „Expertengespräch“ zur jüngsten Parteispendenaffäre. Bezüglich der Inhalte der Veranstaltung sei auf die Sonderbeilage zu diesem Heft und den nachfolgend abgedruckten Artikel aus der Frankfurter Rundschau vom 24.12.99 verwiesen.

Sollte Spendenbetrugern das passive Wahlrecht entzogen werden? Experten für die Parteiengesetze bemängeln, dass einzelne Politiker für illegales Geldsammeln keine Strafe fürchten müssen

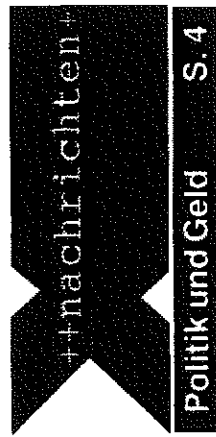
Von Katharina Sperber (Hagen)

So schwarz die Kassen der CDU auch sind, die rechtswidrigen Praktiken von Ex-Kanzler Helmut Kohl lassen sich nach Meinung einiger Juristen strafrechtlich nur mühsam fassen. Martin Morlok, Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, schlägt daher vor, Empfängern illegaler Parteispenden das passive Wahlrecht zu entziehen.

Jurist Morlok verweist zum Vergleich auf das Wirtschaftsrecht: Unternehmen, die sich als unzuverlässig erwiesen, werde das Gewerbeentzug erwiesen. Das passive Wahlrecht (also das Recht, in politische Ämter gewählt zu werden) verliert bisher nur, wer in einem Strafprozess unter bestimmten Bedingungen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt bekommt.

Der CDU-Spendenskandal zeige zwar, dass im Grundgesetz und im Parteiengesetz richtige Normen aufgestellt worden

seien, sagte Morlok bei einem Expertengespräch in Hagen. Doch die Täter hätten persönliche Konsequenzen ihres Gesetzesbruchs kaum zu tragen. Der CDU-Ehrenvorsitzende Helmut Kohl zeige „kein Unrechtsbewusstsein“. Unbescholten aus dem Flick-Skandal der 80er Jahre herausgekommen, habe er dauerhaft Gesetze ge-



brochen, die für ihn nach eigener Aussage den Rang „formaler Regler“ einnehmen.

Kohl mag derzeit darauf spekulieren, dass die Bonner Staatsanwaltschaft gegen ihn ein Ermittlungsverfahren eröffnet und er wegen dieses Verfahrens dann

Aussagen im Berliner Untersuchungsausschuss verweigern kann — die Chancen, dass es wirklich zu strafrechtlicher Anklage und Verurteilung kommt, stehen nach Meinung einiger Strafrechtler ungünstig. Zudem verjähre der Straftatbestand der Untreue nach drei Jahren, erläuterte Ralf Köbel vom Hagener Institut. Alles, was Kohl vor 1997 rechtswidrig an Spenden einsammelte und womit er seine „Vermögensbetreuungspflicht“ gegenüber der Partei verletzt hat, wäre damit ohne Bedeutung.

Die Forderung, auch die Buchführung der Parteien strafrechtlich abzusichern, beurteilte Köbel skeptisch: „Sofern sich solche Strafnormen gegen die Parteien richten, wären sie ein Novum in der deutschen Rechtsordnung, die bislang nur natürliche Personen bestraft.“ Zudem unterschieden sie sich kaum von den bereits existierenden parteirechtlichen Sanktionen. Den Einwand, dass auch in der Wirtschaft Bilanzfälschungen bestraft werden

und dies auf Politiker ausgeweitet werden solle, ließ Köbel nicht gelten. Denn die Strafandrohung beuge doppelter Parteibuchführung ebenso wenig vor wie die bestehenden parteirechtlichen Sanktionen.

Einig waren sich die Juristen, dass sich die CDU beeilen müsse, die von Kohl rechtswidrig kassierten Spenden in den 98er Rechenschaftsbericht einzustellen. Gelingt dies nicht bis zum 31. Dezember, drohen der Partei neben den Geldstrafen weitere Einbußen. Denn ein unvollständiger Rechenschaftsbericht gilt als nicht

eingereicht. Parteien, die den Bericht nicht rechtzeitig vorlegen, verlieren einen Teil der staatlichen Mittel, die sich aus Zuwendungen an die Partei errechnen. Nur der Anspruch auf die aus den Wahlergebnissen resultierenden Staatsgelder bleibt. Außerdem läuft die CDU Gefahr, dass der Bundestagspräsident auch offensichtlich unvollständige Rechenschaftsberichte vorausgegangener Jahre als nicht eingereicht bewerten könnte.

VII. Kuratorium und wissenschaftlicher Beirat

Die Besetzung des Kuratoriums ist folgende:

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, MdEP (Vorsitzender), Hagen

Dr. Michael Vesper (stellvertretender Vorsitzender), Minister für Bauen und Wohnen des Landes NRW, Düsseldorf

Dr. Rolf Krumsiek (stellvertretender Vorsitzender), Justizminister des Landes NRW a.D., Münster

Dr. Fritz Behrens, Minister für Inneres des Landes NRW, Düsseldorf

Elmar Brok, MdEP, Bielefeld

Dr. Wolfgang Czepluch, Hallbergmoos

Norbert Paul Engel, Engel Verlag, Kehl/Rhein

Reinhard Fiege, Ministerialdirigent im Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW, Düsseldorf

Prof. Dr. Helmut Hoyer, Rektor der FernUniversität Hagen

Prof. Dr. Dirk Olzen, Dekan der Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf

Carl-Dieter Spranger, Bundesminister a.D., Bonn

Rudolf Scharping, Bundesminister der Verteidigung, Bonn

Peter Scheib, Justitiar der CDU, Bonn

Dr. h.c. Volker Schwarz, Nomos Verlag, Baden-Baden

Dr. Guido Westerwelle, Generalsekretär der F.D.P., Bonn

Dem wissenschaftlichen Beirat gehören an:

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Konrad Hesse (Vorsitzender), Merzhausen

Prof. Dr. Ulrich von Alemann (stellvertretender Vorsitzender), Düsseldorf

Prof. Dr. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Prof. Dr. Ulrich Battis, Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Günter Bemann, Hagen

Prof. Dr. Klaus von Beyme, Heidelberg

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Thomas Fleiner, Fribourg

Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Paris

Prof. Dr. Constance Grewe, Strasbourg

Prof. Dr. Dieter Grimm, Bielefeld

Prof. Dr. Gabor Halmai, Budapest

Prof. Dr. Peter Huber, Jena

Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Poznan, Seniorberater des Hochkommissars für Menschenrechte der UNO, Genf

Prof. Dr. Mathias Kepplinger, Mainz

Prof. Dr. Emil Konstantinov, Sofia

Prof. Dr. Christine Landfried, Hamburg

Prof. Dr. Peter Malanczuk, Rotterdam

Prof. Dr. Manuel Medina Ortega, MdEP, Gran Canaria

Prof. Dr. Wolfgang C. Müller, Wien

Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Athen

Prof. Dr. José Puente Egido, Madrid

Prof. Dr. Paolo Ridola, Rom

Dr. Vojtech Simicek, Brünn

Prof. Dr. Wassilios Skouris, Thessaloniki

Prof. Dr. Gordon Smith, London

Prof. Dr. Dian Schefold, Bremen

Dr. Peter Schiffauer, Brüssel

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Hannover

Prof. Dr. Manfred Stelzer, Wien

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Hagen

Prof. Dr. Hans-Joachim Veen, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn

Prof. Dr. Mirosław Wyrzykowski, Warschau

VII. Organogramm des Instituts

Am 3. Dezember 1999 fand die Vorstandssitzung des Instituts statt. Prof. Dr. Martin Morlok wurde erneut für die Dauer von zwei Jahren zum Direktor des Instituts gewählt.

